The
CROSS GENDER

MONITORING
PROJECT

CROSS GENDER
MONITORING PROJECT

Federally Sentenced Women's Facilities

THIRD AND FINAL
ANNUAL REPORT
2000

102-05881/

THE CROSS GENDER MONITORING PROJECT

THIRD AND FINAL ANNUAL REPORT

September 30, 2000

Thérèse Lajeunesse and Associates Ltd

THE CROSS GENDER MONITORING PROJECT

THIRD AND FINAL ANNUAL REPORT

September 30, 2000

By

Thérèse Lajeunesse
Christie Jefferson
Joan Nuffield
and
Diana Majury

With the Assistance of:

Dianne MacDonald
Betty Lou Edwards

Thérèse Lajeunesse and Associates Ltd

Executive Summary

The Cross Gender Monitor was appointed by the Correctional Service of Canada (CSC) to provide an independent review of the policy and operational impacts of cross-gender staffing in federal women's penitentiaries. The appointment of an independent monitor for a three-year period was recommended by the Arbour Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston beginning on April 22, 1994. This, the third and final *Annual Report* of the Monitoring Project, includes a set of final recommendations. The third report, covering the period 1999/2000, departs from previous annual reports by recommending an end to the use of male staff members as front-line "Primary Workers" (PWs) in facilities for federally sentenced women (FSW) inmates.

Methodology. During the third year, information was gathered from (1) site visits to all but one of the federal facilities housing FSW, plus Burnaby Correctional Centre for Women, a provincial facility which also houses FSW, principally from British Columbia, through an Exchange of Services agreement; (2) structured interviews with 109 FSW; (3) structured interviews with 90 staff, contract workers, volunteers and management, including 28 men; (3) interviews with community agencies (such as Elizabeth Fry Societies) and Citizens' Advisory Committees, where appropriate; (4) consultations with officials with the Canadian Human Rights Commission, the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, the Correctional Investigator's Office, the Union of Solicitor General Employees and various officials from the CSC, including the Deputy Commissioner for Women's Sector office. In addition, written submissions were requested from these National Stakeholders; we received submissions from the Union of Solicitor General Employees (USGE), the Correctional Investigator (CI), the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies (CAEFS), National Association of Women and the Law (NAWL), a male Primary Worker from Grand Valley and a female Primary Worker from the same institution; (5) a review of selected videos of cell extractions of FSW; (6) a review of relevant statistical data and documents, including CSC investigation reports, policies and information concerning complaints and grievances; and (7) a review of the legal context within which the policy decision on cross-gender staffing of women inmates is to be made and with which it must comply, including international law, the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the *Canadian Human Rights Act*, employer liability, and the *Corrections and Conditional Release Act*.

Findings. The following are the key findings from the third year, including findings relevant to awareness and implementation of the National Operational Protocol for Front-Line Staffing in the CSC Women's Institutions and Maximum Security Units, otherwise known as the cross gender policy. This CSC policy, introduced in August of 1998, sets out principles and operational policies governing the use and presence of male staff, contract workers and maintenance workers in penitentiaries housing women inmates.

General

- the women-centred approach, clearly enunciated in *Creating Choices*, is at serious risk, only 4 to 5 years since the opening of the regional institutions when the vision for meeting the unique needs of FSW seemed promising. There is a lack of recognition within CSC that, because of their risk and needs profiles, and their relatively small numbers, FSW will always require a greater *per capita* expenditure by CSC than male inmates, in a system clearly designed for men.

Protocol

- staff awareness of the 1998 Protocol is low. In structured interviews, three out of five staff said they were not at all or only somewhat familiar with it, and three out of four could not name a single provision in it, although a majority of staff were aware that CSC policy prohibits the use of male staff in certain specific functions;
- male PWs, for their part, almost unanimously object to the Protocol and view it as an attack on their professionalism. Although most are sensitive to the potential for abuse inherent in their positions, their support for the Protocol is often on the basis of its utility as a protection for themselves against false allegations. Many male staff members have expressed feelings that they are being discriminated against because of their gender;
- in the third year, there were broad-based and in some cases purposeful violations of the Protocol, including:
    - not announcing the entry of front-line staff onto the living unit, which is necessary to give inmates time to cover themselves;
    - male staff not being "paired" with female staff at night or when entering the living unit;
    - allowing male maintenance workers to be on the living unit without an escort by a female staff member;
    - the use of male staff during "planned emergency response" activities, such as cell extractions;
    - it is now the working practice in at least one institution that two men conduct rounds together during the daytime hours. In at least one institution, lone male PWs conduct rounds during the day;
- the Protocol needs clarification or amplification in certain areas, including:
    - the use of single male escorts for temporary absences (TAs), since there is often pressure on male staff to escort women who would otherwise not have full access to TAs, and
    - the pairing of male staff with female workers during the daytime and in areas other than the living unit.

Privacy Violations

- the number of actual privacy violations reported by both staff and FSW increased during the third year of the Monitoring Project, including:
    - inmates being seen partially clothed as a result of staff not providing enough time for covering up before staff enter a bathroom area, and

- inmates being seen partially clothed as a result of staff not announcing before entering the living unit.

Allegations of Sexual Harassment or Assault

- during the third year, there were approximately 25 allegations reported (to us, or to CSC) of sexual harassment and other sexual approaches to women by male contract and other workers, including one by a spiritual leader (very few of these allegations involved a Primary Worker);
- a majority of FSW and a significant number of staff expressed dissatisfaction with the current CSC process for investigating allegations of sexual harassment or assault. Our review of a number of investigation reports suggested the need to involve both outsiders and persons trained in and sensitive to sexual abuse issues in these investigations.

Support for The Use of Male Staff in Selected Functions

- similar proportions of staff and FSW agree or disagree with various restrictions on the use of male staff in women's facilities, although there are some significant differences. Findings include:
  - there is minimal support among both groups for the use of male staff in functions which are most intrusive of a woman's privacy, such as strip searches and camera cell duty;
  - less than half the FSW, but three-fifths of staff, support the presence of male staff on the living unit at night;
  - less than half the staff, but two-thirds of FSW, support the use of single male escorts for TAs;
  - half of each group support allowing male staff, contract workers or volunteers to be alone with an FSW in an area where they cannot be observed, and two-thirds of each group support allowing male staff on the living unit during the day, provided they are paired with a female staffer.

Working Conditions and Frustrations

- because of the restrictions on the use of male staff in women's facilities, male and female PWs are actually performing different jobs. Women PWs spend significant portions of their shifts doing the "dirty work" rather than doing the work they thought they would largely be doing, i.e., counseling, release planning, program delivery. These skills are being underutilized as a consequence, and many female staff move on. Those who remain are increasingly frustrated;
- for their part, male PWs have expressed frustration with limitations on their role. Male staff are sensitive to and perceive restrictions on their roles as an insult to their individual commitment to professionalism. These workers want to carry their full work responsibilities, to fulfill all aspects of their job, competently and completely. Their perception is they are "being viewed as potential harassers and rapists" regardless of who they really are. Male PWs also expressed concern about the overburden on female colleagues with respect to custodial functions and night shifts;

- concern was expressed by some prison managers that, without a cap on the number of male staff at women's institutions, there would be a dramatic increase in the number of male PWs, given imminent vacancies expected in these positions.

Staff Screening, Hiring and Training

- during the third year, staffing shortages led to a significant number of transfers of male staff directly (and without screening) from male penitentiaries to female facilities. These men were still awaiting women-centred training at the time of our interviews nine months later;
- the erosion of training noted in our *Second Annual Report* is continuing and increasing. Last year we indicated that the 10-day Women-Centred training module had been reduced to 5 days in most locales. This year, our interview findings indicate that many staff do not receive any Women-Centred training at all;
- in structured interviews, almost a third of staff indicated they had not had any training specific to women in corrections, and a quarter had had only the much shorter version of the original CSC "women-centred" training package;
- of those who had had training specific to women in corrections, a minority felt that this training had adequately prepared them for working with FSW;
- training is often at risk when managers need to cut budgets. However, CSC needs to renew its commitment to women-centred training and ongoing retraining and upgrading of skills and knowledge.

Conclusions. In our *Second Annual Report*, we recommended that (*inter alia*):

"in light of the views of the substantial majority of Federally Sentenced Women favouring the employment of screened and trained male Primary Workers in specific roles, we are recommending that males remain a part of the staff of federal women's facilities, if and only if all of the following are implemented:

- "that recruitment, screening and training policies and procedures remain fully in
  place, and the amount and content of training policies and procedures ensure appropriate knowledge and attitudes on the part of staff working in FSW's facilities;

- "that effective policies specifying appropriate roles for male Primary Workers are in place and enforced;

- "that the needs of the significant minority of Federally Sentenced Women who feel very strongly that they are not willing or able to deal with males in the living quarters at night are accommodated and respected in policy and practice; and

- "as in England, that male Primary Workers not exceed 20% of the Primary Worker staff complement in light of policy requirements, special needs of some Federally Sentenced Women, and ensuring that an unfair burden does not fall on female PWs."

We conclude that none of the four conditions necessary for the continued use of male PWs in federal facilities for women has been fulfilled during the period of our independent monitoring function. Indeed, developments in our third year lead, if anything, to a greater concern that these four key conditions for the continuation of male PWs will ever be fulfilled.

Recommendations. In accordance with our overall conclusion, we recommend the use of female-only front line workers as essential for the protection of FSW. Specifically, we recommend the following:

Recommendation 1:

It is recommended that males should not be permitted to be front line Primary Workers. This would include not being permitted to act in a security function with respect to living and segregation units, cell extraction teams regardless of time of day, and escorts of any kind.

Recommendation 2:

It is recommended that all persons working in a facility for Federally Sentenced Women, including regional treatment centres and community correctional centres, be screened and undergo women-centred training to ensure appropriate attitudes, knowledge and experience. The women-centred training should be at least ten days in addition to core training. Screening should include checks for criminal convictions of a sexual nature.

Recommendation 3:

It is recommended that sufficient funds be allocated for effective screening, as well as initial and ongoing women centered training, and be permanently provided and completely protected for each facility housing Federally Sentenced Women.

Recommendation 4:

It is recommended that elevated risk positions either be filled by females only or changes should be instituted, such that, women are never alone with a male worker in an unobservable area. In addition, a review of all positions should be undertaken by the office of the Deputy Commissioner for Women Offenders to determine if any positions or contracts should be female only. Any such

exemption should be directly related to elevated risk of sexual misconduct against Federally Sentenced Women.

Recommendation 5:

As for minimum standards, the following are required in order to increase the credibility of and effectiveness of the handling of sexual misconduct allegations.

a) **that no process internal to CSC, even with outside advisory review, be used to handle inmate sexual misconduct accusations against non-inmates, including allegations against staff, contract workers and volunteers;**
b) **that conflict resolution or mediation not be used for sexual misconduct allegations;**
c) **that inmate sexual misconduct allegations be investigated and dealt with completely outside of the facility where the alleged incident occurred;**
d) **that any process incorporate an approach for complaints by Aboriginal women inmates that recognizes their vulnerability to persons in positions of trust and authority within their own culture as well as outside it;**
e) **that policies and procedures for fact finding/investigations be based on principles of due process and fairness, and should be clearly articulated. There should be a formal process for a "paper trail", which must include a way of tracking each step from the initial allegation to its resolution. Privacy and access to information legislation and regulations must be fully incorporated in such policies and procedures;**
f) **that both parties have the right to an assistant of their choosing;**
g) **that police must be called in to investigate allegations that could constitute a criminal offence; if the woman inmate complainant does not want to proceed, other mechanisms for investigation must be open to her.**
h) **that CSC is clearly responsible for protecting the complainant from the respondent or from reprisals, including suspending the respondent with pay or reassigning such that contact between the complainant and the respondent is not possible;**
i) **that those investigating such allegations be free of conflict of interest concerns, and have training in or knowledge of investigating sexual misconduct allegations, and informed about sexual abuse/misconduct, criminal justice and corrections;**
j) **that there be fully resourced independent monitoring or auditing of whatever approach is selected;**
k) **Federally Sentenced Women should have access to independent funded assistance in submitting the initial allegation and throughout the process. This assistance could be provided by community organizations such as Elizabeth Fry Societies, aboriginal organizations, victim service organizations; and,**
l) **Federally Sentenced Women and those working in the women's facilities, as well as regional and national headquarters, are provided with ongoing**

information and education as to the new approach taken to sexual misconduct allegations.

While each option listed above have benefits and drawbacks, after careful consideration, we are recommending option D that "An independent body would investigate allegations of sexual misconduct and possibly other kinds of serious inmate allegations" as the preferred route as it provides the greatest capacity for a mechanism to deal with these serious complaints that would be, and would be seen to be, unbiased, independent, knowledgeable and fair.

Recommendation 6:

It is recommended that the *Corrections and Conditional Release Act* (CCRA) be amended at the earliest opportunity to create an arm's length body that would handle allegations of sexual misconduct and other serious allegations by inmates such as physical assault.

The CCRA amendments should include:

- the definition of sexual misconduct
- the role and composition of the tribunal
- mechanisms for investigations
- timelines for all stages of the process
- penalties for various types of sexual misconduct
- whistleblowers protection
- provisions for protection of complainants
- provisions for due process for respondents
- provisions requiring preventive measures, including screening, training and ongoing professional development
- provisions for hiring a secretariat

- the Secretariat to the body should be adequately resourced on a long term basis.

- The body and its Secretariat should be arm's length to the Solicitor General and the Ministry itself. At the same time, the body should be given full authority to conduct a proper and thorough investigation.

- Federally Sentenced Women who are housed through federal/provincial agreements in provincial facilities should have equity of treatment and protections with other Federally Sentenced Women. Federal/Provincial agreements should clearly indicate that Federally Sentenced Women have access to this new body for allegations of sexual misconduct.

Recommendation 7:

That the CCRA be amended to require that the Correctional Investigator report directly to Parliament; that the monitoring or audit responsibilities be recognized

and properly resourced by providing sufficient funds for at least two full time staff dedicated to Federally Sentenced Women.

Recommendation 8:

In the event that the federal government opt for continuing to handle allegations of sexual misconduct made by Federally Sentenced Women within the Correctional Service of Canada,

It is recommended that any boards of investigation be composed of a majority of community representatives who have expertise in sexual abuse/misconduct.

Recommendation 9:

As recommended in our *First* and *Second Annual Reports*, it is recommended that CSC develop a sexual harassment policy that clearly prohibits sexual harassment of inmates by staff. This policy must clearly articulate whatever option for handling of such complaints is chosen.

Recommendation 10:

That, in addition to the strengthening of the Correctional Investigator's (C.I.) capacity to monitor allegations of sexual misconduct recommended above, the long-standing recommendation from *Creating Choices* to create an independent National Advisory Committee should be implemented.

Recommendation 11:

While CSC is establishing such a committee, undertaking the necessary steps to implement a female only front line worker policy, and undertaking legislative amendments, an independent monitor should be empowered to carry on the work of this monitoring project for one year.

TABLE OF CONTENTS

1. Introduction 01

2. Background 01

3. Overall Approach and Activities 06

4. Key Findings 08

   a) Introduction 08

   b) Interview Findings 08

   c) Other Findings 32

      i) Cross Gender Staffing Policies and Guidelines 32
      ii) Training and Selection 35
      iii) Employment Issues 36
      iv) Complaints, Grievances and Conflict Resolution 36
      v) Incidents of Sexual Misconduct 37
      vi) Investigations 38
      vii) Viewing of Selected Videos 38

   d) Submissions from Stakeholders 39

   e) The Legal Context 45

      i) International Law 45
      ii) The Canadian Charter of Rights and Freedoms 47
      iii) The Canadian Human Rights Act 49
      iv) Employer Liability 50
      v) The Corrections and Conditional Release Act 54

5. Discussion and Recommendations 55

   a) Introduction 55

   b) Advantages and Disadvantages of Cross Gender Staffing: Conclusions and Recommendations 56

c) Implementation of Recommendation One 64
i) Bona Fide Occupational Requirement 64
ii) Possible Charter Challenges 68

d) Additional Related Issues 68

i) The Handling of Sexual Abuse Allegations: The Context 68
ii) Options for Handling Allegations 70
iii) Minimum Standards 73
iv) The Preferred Option 74
v) Sexual Harassment Policy 76
vi) Mediation, Conflict Resolution and the Inmate Grievance System 77

e) Follow-up and Monitoring 79

Appendix A: Interview Schedules

Appendix B: CSC Women's Institutions and Minimum Security Units: National Operating Protocol - Front Line Staffing

Appendix C: Submissions from Stakeholders

1. INTRODUCTION

Thérèse Lajeunesse & Associates Ltd is pleased to present this Third Annual Report of The Cross Gender Monitoring Project. We have now completed our third and final year and this report presents our final recommendations.

Briefly, the objectives of the Cross Gender Monitoring Project are:

> To assess the systemic impact of cross gender staffing, especially on inmates and staff, in Federally Sentenced Women's facilities across the country;
>
> To identify operational and policy issues; and
>
> To forward appropriate recommendations to the Deputy Commissioner for Women, Correctional Service Canada (CSC).

The Cross Gender Monitoring Project was established to implement a key recommendation from the Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston (1996), known as the Arbour Report.

This report outlines the methodology that was used to elicit information from a wide cross section of respondents, including inmates and CSC staff. Also National Stakeholders were consulted and asked to provide written submissions. Based on this information, the Monitoring Team advances recommendations on a wide range of matters pertaining to the objectives of the Monitoring Project.

Again, as in our First and Second Annual Reports, we thank all respondents who spoke freely with us about issues that are, at times, controversial and deeply personal.

Section 2 of this report provides background information describing events that led to the creation of the Cross Gender Monitoring Project and the following Section presents our overall approach to gathering information. Section 4 advances key findings from our interviews with Federally Sentenced Women, CSC staff and outsiders, and a review of policy and statistical documents. as well as summarizing submissions from National Stakeholders and describing the legal context that surrounds cross gender issues. Section 5 presents an analysis of issues based on findings and advances final recommendations.

2. BACKGROUND

The Honourable Louise Arbour, then a Justice with the Ontario Court of Appeal, was commissioned by the Solicitor General of Canada to investigate and report on incidents that occurred at the Prison for Women on April 22, 1994. The Prison for Women was the only federal penitentiary for women sentenced to two years or more in Canada. The Commission of Inquiry investigated, among other actions, the deployment and conduct of an all-male institutional emergency response team (IERT) to the Prison for Women.

Videos of cell extractions by this team made national news at the time, and led to considerable public debate and public concern as to these incidents.

In 1996, the Arbour Commission of Inquiry submitted its report to the Solicitor General of Canada in which the Commissioner made a series of recommendations, ranging from preventing the repetition of what occurred at the Prison for Women, to amending a wide range of practices including the grievance system, accountability, selection and training of staff, and the use of segregation, among others. For Commissioner Arbour, the deployment of an all male emergency response team was at the heart of the Inquiry and raised the broader issue of what role, if any, male correctional staff should have in women's prisons.[1] She noted that there were already a wide variety of arrangements for male staff working in women's prisons, including working as correctional officers in some provincial facilities, and in the United States where male correctional officers constitute as high as 81% of all staff.[2]

Cross-gender staffing had been an issue of debate for quite some time. Until 1989, male staff were restricted from supervising women inmates in their living areas within the walls of Kingston Prison for Women. As a consequence of a successful complaint by a male correctional officer to this female-only staffing policy (*King v. Canada Correctional Service*, unreported, July 5, 1989 [Public Service Commission Appeal Board]), Correctional Service Canada (CSC) altered its policy and allowed male correctional workers to apply for, and staff front-line positions in most institutions housing federal female inmates.

CSC policies were further refined in the wake of a Supreme Court of Canada decision (*Conway v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 872), in which a male inmate claimed invasion of privacy rights with regard to the CSC policy of allowing female Correctional Officers in men's institutions. The Court upheld the employment of women as front-line workers in male prisons, but at the same time, the Court left the door open for an argument under the equality provisions of *the Canadian Charter of Rights and Freedoms* concerning male front-line workers in female institutions. Special selection processes and training programs were instituted by CSC in 1993, along with policy directives to address the concerns relating to privacy and safety expressed by women inmates and community groups. Around the same time five (5) new regional facilities were built and staffed, and the position of Primary Worker was created, and is exclusive to FSW facilities.

The policy of allowing male correctional staff to supervise female inmates, particularly in their living quarters, was an ongoing concern and a number of concerned parties disagreed with it. The Canadian Association of Elizabeth Fry Societies (CAEFS), the Women's Legal Education and Action Fund (LEAF), as well as some Federally Sentenced Women (FSW) have expressed grave concerns. The Task Force on

---

[1] Arbour, Louise. (1996) Commission of Inquiry Into Certain Events at the Prison for Women in Kingston. Ottawa: Public Works and Government Services Canada. p. 204.
[2] Ibid. p.209.

Federally Sentenced Women[3] also recommended against hiring men as the Primary Workers in the new regional facilities. Concerns centred on the potential for sexual harassment and abuse of women prisoners by male correctional staff, as well as invasion of privacy of women engaged in intimate activities, such as bathing or using the toilet. It was also generally felt that in light of the very high number of women inmates who were sexually abused as girls and as adults, often by males in authority, an opportunity to heal in an all female environment in the living units was important, if not essential, before being required to deal with men in such an intimate situation.

Despite reservations about male Primary Workers in female institutions, CSC implemented an approach which centred on the ability of sound policies, training and adaptations to the physical environment to decrease the potential for abuse and increase the safety and security of inmates. This position was grounded in the following: legal decisions that preclude a 'female-only' approach to staffing institutions which house female inmates; a review of training to ensure that staff are sensitive to women's issues; the view that institutions should reflect the make-up of the community, including the presence of male staff; and, that positive male role models can assist women who have, historically, experienced abuse by males.

The Inquiry's report noted that CSC's decision to allow males to work as front line correctional officers included an intention to screen and select staff based on the following criteria: "a demonstrated sensitivity to and awareness of women's issues; professionalism, and an ability to work in a woman-centred environment."[4] In discussing the concerns and merits involved with employing male front line workers, Madame Justice Arbour noted that privacy concerns could be addressed through the design of the new prisons, as well as protocols. Examples of the content of protocols included always pairing male front line workers with female front-line workers when patrolling living units, restricting males from patrolling living units at night altogether; and, requiring male officers to announce their presence before entering a living unit or a cell.[5] She further noted that in her view,

> "the key to the success of gender integration in the living units of correctional facilities for women lies in staff selection and training, explicit working protocols and adequate monitoring. Based on the material presented to me, I am satisfied with the selection and training process for the new facilities. I am concerned, however, that the same process not be dismantled after the hiring of the first group of staff for the new facilities."[6]

---

[3] The Task Force on Federally Sentenced Women. (1990) Creating Choices: Report of the Task Force on Federally Sentenced Women. Ottawa: Correctional Service Canada.
[4] Op cit. p. 214.
[5] Ibid. p. 215.
[6] Ibid. p. 216

Madame Justice Arbour went on to state that she viewed it as equally essential that the sexual harassment policy of CSC be extended to apply to inmates.[7]

The Commissioner recommended the appointment of an independent Monitor to review and report on the implementation of cross gender staffing at CSC's women's facilities. It was further recommended that the Monitor issue public Annual Reports including descriptions of any corrective measures taken by CSC to redress the problem(s) identified. Finally, it was recommended that the Deputy Commissioner for Women report to the Commissioner of Corrections after three (3) years on the desirability of continuing cross gender staffing.

In January 1998, *Thérèse Lajeunesse & Associates Ltd.* began its work in the independent Cross-Gender Monitoring Project. The first phase consisted of a four month review of the systemic issues involved in cross gender staffing, through a cross section of site visits, and interviews with organizations and individuals interested in these issues. The First Annual Report (1998) made two recommendations; one regarding inadequacies in data collection on complaints and grievances by inmates, and a second recommending the immediate development and implementation of a sexual harassment policy for inmates.

Through our discussions, the Monitoring Team heard clearly that we should ensure our review went beyond male front-line workers to address the broader challenge of looking at systemic protections for Federally Sentenced Women (FSW) with respect to sexual harassment, sexual exploitation and sexual assault by any non-inmate. The Team also concluded that we would also monitor the same complaints emanating about incidents with same sex staff.

In the Second Annual Report for the year 1999, we expanded on the themes identified in the earlier report and reported on the findings of interviews with 258 respondents including 127 with Federally Sentenced Women and 131 with CSC staff members and other community representatives. Based on findings from interviews conducted in 1998-1999, other sources such as CSC documents, and discussions with some of the National Stakeholders we recommended the following interim recommendations:

Recommendation #1: In light of the views of the substantial majority of Federally Sentenced Women favouring the employment of screened and trained male Primary Workers in specific roles, we are recommending that males remain a part of the staff of federal women's facilities, if and only if all of the following are implemented:

- that recruitment, screening and training policies and procedures remain fully in place, and the amount and content of training policies and procedures ensure appropriate knowledge and attitudes on the part of staff working in FSW's facilities;

[7] Ibid. p. 217

- that effective policies specifying appropriate roles for male Primary Workers are in place and enforced;

- that the needs of the significant minority of Federally Sentenced Women who feel very strongly that they are not willing or able to deal with males in the living quarters at night are accommodated and respected in policy and practice (see Recommendation #3);

- As in England, that male Primary Workers not exceed 20% of the Primary Worker staff complement in light of policy requirements, special needs of some Federally Sentenced Women, and ensuring that an unfair burden does not fall on female PWs.

Recommendation #2: Given the overall concern that Federally Sentenced Women should be protected from sexual harassment, sexual exploitation and sexual assault, it is important to screen and train other people who work in the institutions housing Federally Sentenced Women. Accordingly:

- All staff persons working in a FSW facility, including temporary arrangements such as the maximum security units in male facilities, as well as regional treatment centres and community correctional centres, should complete a screening and training process to ensure appropriate attitudes, knowledge and experiences;

- In regions where respondents reported that the usual requirements for tendering contracts prevent the interviewing of those applying, it should be ensured that interviews are not only possible but also mandatory. As some programming is being offered in federal institutions for women under this tendering process, it is important that interested persons should be screened for appropriate attitudes, knowledge and experiences, and this must include the opportunity for institutional authorities to interview applicants in person.

Recommendation #3. A significant minority of women, many of whom were positive about having screened and trained male Primary Workers on staff, are not comfortable with having men in their living units, especially at night. Consequently:

- Male Primary Workers should be restricted from night shifts with the exception of static security where they would be assigned to general duties at night with no inmate contact. However, if there were to be an emergency male PWs could intervene with other female PWs subject to the restrictions noted in the suggested policy content of cross gender staffing guidelines.

Recommendation #4. There has been steady erosion during the last year of women-centred training for staff in federal facilities housing women. Pressures to reduce the costs associated with recruitment and training have been reported.

- As the effectiveness of the male Primary Worker staffing approach is inextricably linked to the initial screening and training initiatives, measures must be taken to ensure full funding is protected for these initiatives. Additionally, funds must be set aside to cover the costs of proper screening and training of all personnel working in these facilities, as discussed in recommendation #2.

Recommendation #5. When privacy curtains are down, staff should knock and then wait for a reply that the woman is ready for the curtain to be pulled aside. Unless, there is a reason to believe an emergency is occurring, this respect for a woman's privacy and dignity must be paramount.

The focus in Phase 3 has been on obtaining more in-depth information about cross-gender staffing through interviews during site visits and with key national representatives in Ottawa. Essentially the same process was followed as that utilized in Phase 2.

3. OVERALL APPROACH AND ACTIVITIES

Information for this report was gathered from a number of sources. These included:

- interviews with individuals in each facility including staff, inmates, members of Citizen Advisory Committees where appropriate, and community agencies such as Elizabeth Fry Societies;
- consultations with officials with the Canadian Human Rights Commission, the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, the Correctional Investigator's Office, the Union of Solicitor General Employees and various officials from the Correctional Service Canada, including the Deputy Commissioner for Women's office. In addition written submissions were requested from the National Stakeholders;
- site visits to all federal institutions for Federally Sentenced Women and the Burnaby Correctional Centre for Women for interviews. The one exception was the Regional Reception Centre in Ste Anne des Plaines, Québec where the site visit was cancelled due to the high number of FSW at the time of the proposed site visit who were suffering from mental disorders and could not have been interviewed. As this is a small facility, the number of staff who might have agreed to be interviewed was also small;
- observation of the physical characteristics of facilities for Federally Sentenced Women;
- review of selected videos of cell extractions of FSW; and,
- review of relevant documents including CSC policies and information concerning complaints and grievances.

Site visits to institutions in 1999/2000 focused on various cross gender issues described in this report and were made to the following institutions:

- Nova Institution for Women in Truro, N.S.;
- Springhill Institution (for maximum security women) Springhill, N. S.;
- Joliette Institution in Joliette, Québec;
- Prison for Women in Kingston, Ont.;
- Grand Valley Institution in Kitchener Ont.;
- Saskatchewan Penitentiary (for maximum security women) in Prince Albert, Sask.;
- the Regional Psychiatric Centre in Saskatoon, Sask.;
- Okimaw Ohci Healing Lodge in Maple Creek, Sask.;
- Edmonton Institution for Women in Edmonton, Alta; and,
- Burnaby Correctional Centre for Women (BCCW) in Burnaby B.C.

The Burnaby Correctional Centre for Women (BCCW), although a provincial institution, houses Federally Sentenced Women through an Exchange of Service Agreement. BCCW accommodates the highest number of Federally Sentenced Women (FSW) of any provincial institution. BCCW was included in our site visits as an example of an institution that does not have male front-line staff.

Site visits focused on general feedback about the cross gender policy, i.e. "CSC Women's Institutions and Maximum Security Units: National Operating Protocol for Front Line Staffing." and perspectives on males as front line staff. We also included general questions about selection and training for both female and male Primary Workers, as well as questions about the efficacy of the complaint and grievance systems.

The results of these visits, interviews and reviews of documentation are presented in the following Section.

4. KEY FINDINGS

a) Introduction

This Section includes the results of interviews, as well as information captured during consultations, for example, with National Stakeholders, reviews of CSC's policies, reviews of complaints and grievance data and other statistical data. The Key Findings Section is broken down into a) interview findings, b) other findings, c) submissions from Stakeholders, and d) the legal context.

In terms of interviews, all interviews were voluntary. Signs were posted and/or announcements made about our presence in institutions. In regional institutions, we also randomly visited housing Units to explain our purpose to inmates in those houses. We met with Inmate Committees, Lifers' Groups, peer counselling groups, Aboriginal Elders and Sisterhoods in all institutions where these groups are active.

In a perfect world, it would have been preferable to interview a truly random sample of both staff and FSW, but in a prison setting, the difficulties of random sampling within a tight time-frame are less than workable. Both staff and FSW are occupied at a variety of activities during visits, and it is not always possible to pull selected interviewees away from their activities, even when the administration is notified in advance of visits. To refuse to speak to those who requested an interview on grounds of random sampling would also, we felt, have in some ways been a violation of our mandate. Finally, the wide range of opinions expressed in the interviews has convinced us that we were not exposed to viewpoints on only one end of the continuum

In terms of what we refer to as "other findings", this includes reviews of policy and other CSC documents and a review of related literature. This section also captures overview comments made to us during our site visits.

b) Interview Findings

From October 1, 1999 to December 17, 1999, Team members interviewed a total of:

- 109 Federally Sentenced Women,
- 90 staff, contract workers, volunteers and management at various institutions housing FSW across the country, including 28 men, and
- one member of a Citizens' Advisory Committee

The vast majority of these interviews were conducted one-on-one. However, in twelve instances, the interview involved more than one FSW, and in six instances, the interview involved more than one staff member, always at the request of the interviewees. Cases of "group interviews" were coded as the number of interviewees who were present, with differences in responses as noted; for example, an interview with two respondents together was counted as two interviews, with appropriate

differences in opinion included in the coding. Obviously, group interviews are not an ideal way to tease out individual nuances, but team members were obliged to respect the wishes of interviewees who, in many instances, were uncomfortable with being interviewed alone. The flexibility to conduct group interviews did, however, enhance our ability to include more respondents in our interviews.

The numbers of persons interviewed at each institution or unit is shown in Table 1.

Table 1. Numbers of FSW and Staff/Others interviewed at each Institution or Unit

Institution/Unit	FSW	Staff/ Other
Burnaby Correctional Centre	12	10
Edmonton Institution for Women	15	15
Saskatchewan Penitentiary	13	11
RPC Prairies	6	8
Okimaw Ohci Healing Lodge	15	15
Prison for Women	3	6
Grand Valley	22	12
Joliette	13	5
Springhill	2	1
Nova	8	8
Total	**109**	**90**

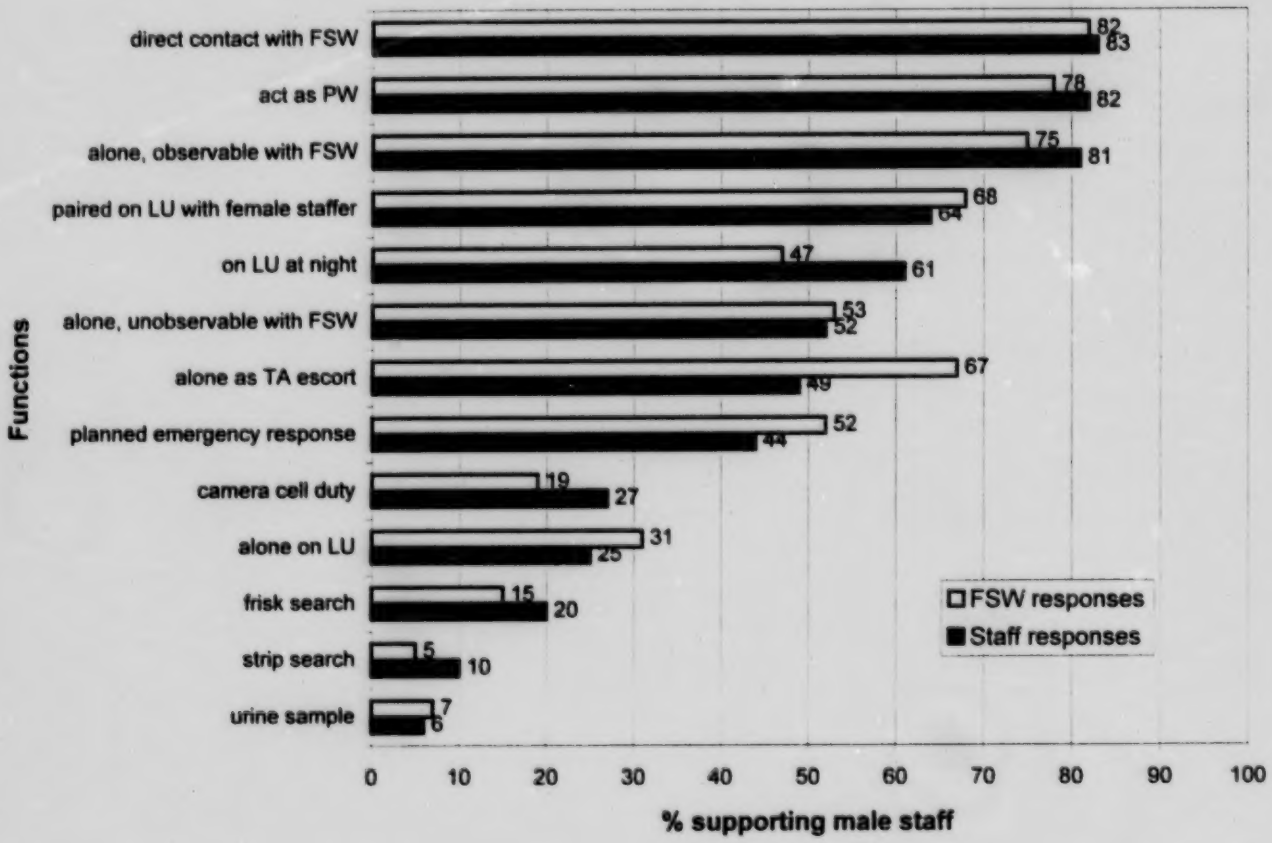
The interview schedules administered to the two groups are reproduced in Appendix A. The results of these interviews, as reported below, are, in some instances, reported in a different order from the way they were asked in interviews but does not affect the context of the responses.

Male Workers in Selected Roles

The key questions posed of the interviewees concerned support for or opposition to the presence of male staff, contract workers or volunteers in the institution or on the unit, and in what functions.

Figure A displays the percentages of persons interviewed who agreed with the use of male staff in various roles and functions in the institution. Percentages are calculated on the basis of the number of interviewees who gave a clear response; unclear responses or non-responses (both of which were few) are not included in the percentage calculations.

Figure A. Percentage of Interviewed FSW and Staff who Support use of Male Staff in Selected Functions



Male and female staff members showed similar views on the use of male workers in various roles, with the following exceptions. Female staff were more supportive than were men of the use of male staff paired with female staffers in the living units; they were also more supportive of allowing men to be alone with FS, in both observable and unobservable situations. By contrast, the female staff respondents, were more supportive than were their female counterparts of allowing men to be present at night in the living units.

Responses to these questions were compared for FSW on the one hand, and staff, contract workers, volunteers and management on the other. Interestingly, the responses of the two groups are very similar. In only two instances is the difference in responses wider than ten percent between the two groups, who for the sake of brevity will be referred to hereafter as "FSW" and "staff". Moreover, there is no pattern of one group consistently expressing higher support than the other for the use of male staff in various functions.

Strip searches and urine sampling. Predictably, support for the use of male staff is lowest in roles and functions which are most intrusive of the FSW's privacy – conducting or supervising strip searches or urine sampling, which is supported by one-tenth or fewer of all respondents. The Correctional and Conditional Release Act prohibits staff of the opposite sex from conducting strip searches.

Frisk searches and camera cell duty by male staff receive somewhat more support, but still from a distinct minority of both groups – 15 to 27%, depending on the function and the group.

Alone during the day in living areas. Allowing a male staff member or contract worker to be alone (i.e., not "paired" with a female staff member) in living areas during the day carries the potential for intrusions on privacy (or worse), and accordingly receives only slightly more support – from about a third of the FSW and a quarter of staff. The higher support for this role from FSW than from staff may reflect staff's sense of vulnerability to allegations if they are placed in a position where they may be left alone with a FSW.

Planned Institutional Emergency Response Team (IERT) functions. For other functions, support from both groups approaches or exceeds the fifty percent mark. About half the respondents in each group support the use of male staff in planned IERT functions such as cell extractions. For FSW, 11 out of 53 responses which supported the use of male staff as part of a planned IERT function offered qualifiers on their response. Eight suggested men should participate "as back-up only"; one said "as long as there is no physical contact", one said "except where there is nudity involved", and one said "as long as the right male staff are chosen".

Paired night duty in living areas; alone and unobservable with FSW. Somewhat less than half the FSW, and somewhat more than half the staff, supported the use of male staff in living areas at night (when paired with a female officer), and in situations where a male staff member, contract worker or volunteer could be left alone with one or more FSW in an area where they could not be seen or heard. Three FSW responses which were supportive of men in living areas at night (when paired with a female staff member) offered qualifiers on the response: two said "but not in the bathrooms" and one said "if it is an emergency". Concerning having men alone with FSW in areas where they could not be heard or seen, two FSW responses carried the qualifier: "depending on the man" and one said "until a complaint is received".

Sole TA escort. In addition, about half the staff support the use of male staff as the sole escort for a temporary absence, whereas two-thirds of the FSW support it. Information from interviews indicates that the difference in the pattern of responses between the two groups is probably attributable to two factors. First, FSW may fear that if men are no longer allowed to act as TA escorts, their access to TAs may be diminished. Second, as with the question related to "unpaired" male staff being present in living areas, staff may feel particularly vulnerable to allegations of impropriety when acting as a sole escort.

A number of responses concerning male TA escorts carried a qualifier. Six FSW responses suggested that the woman should be given the option of refusing to have a male escort if she is not comfortable with it, and four staff responses suggested that the staff member should not be compelled to act as an escort if he is uncomfortable with it. One additional FSW suggested that her support for the practice is dependent on the male staff member in question.

Paired in living areas during the day. About two-thirds of each group support the presence of male staff in living areas during the day when they are paired with a female officer. Three-quarters of the FSW and four-fifths of staff support the use of male staff, contract workers or volunteers in situations where they may be left alone with one or more FSW, but would be within the sight or hearing of other persons. Two FSW responses in support of this practice carried a qualifier: one said only "if the FSW agrees to it", and one said "only if there is more than one FSW present".

Primary Workers and direct contact. Concerning the use of men as Primary Workers, 78% of FSW and 78% of staff support the practice. Finally, an identical 82% of FSW and 83% of staff support the use of male staff in situations of various kinds where they would have direct contact with FSW. These situations would include a variety of roles, such as health care, counselling and instruction/educational roles.

Perceptions About Male Staff Presence

Various open-ended comments were solicited regarding the effect which FSW and staff felt the presence of male staff had on the institution or unit. These are summarized in Table 2. Fewer comments were received from staff than from FSW,

Table 2. Effect of Having Men work in FSW Facilities/Units (Multiples responses possible)

Effect	Number of FSW	Number of Staff
Positive Effects	68%	84%
Approximates real world/"normal"	38	28
Helps FSW learn to deal with men	33	17
Provides balance/different viewpoints	23	16
Reduces stress levels	13	5
Some FSW interact better with men	9	14
Provides positive male role models	9	40
Reduces shock of dealing with men after release	7	0
Vague positive comment	7	11
Helps female staff	0	5
Learning experience for male staff	0	1
Model for men and women working together	0	5
Negative Effects	30%	15%
Disturbing to some FSW	20	12
Less privacy for FSW	12	2
Cannot discuss some issues with men	7	2
Difficult for men – allegations, flirtations	7	3
Makes things more tense, more aggressive	3	0
Affairs between FSW and male staff members	2	0
FSW fight over men, get jealous	2	0
Could cause problems for female staff	2	0
Potential for sexual tension and abuse	2	0
Creates logistical problems (shifts, etc.)	2	7
Men use more force in security situations	1	0
Vague negative comment	1	0
No particular difference one way or another	3	1
Total Comments	203	169
No Response	11	6

but again, as with the views expressed about allowing male staff to perform various roles in the institution, the responses are fairly similar. More positive rationales for the presence of male staff are offered, proportionally, by staff than by FSW, but the types of rationales mentioned are similar for both groups. Perhaps the most striking area of dissimilarity is in the mention of the effect of male staff on FSW privacy – prisoners

seem considerably more sensitive to this issue than are staff. In addition, staff seem to be more convinced than are FSW that the presence of male staff helps provide positive male role models for FSW to observe.

National Operational Protocol

As the Arbour Commission recommended explicit protocols for male front-line staffing, CSC introduced the National Operational Protocol for Front-Line Staffing in the CSC Women's Institutions and Maximum Security Units. This policy was designed to clarify various operational practices which govern corrections for women, including the kinds of functions which may and may not be performed by male staff, and under what conditions. The Protocol requires that staff, inmates and volunteers be informed of the Protocol and provided with a copy.

Staff Familiarity with Protocol. Given that the Protocol was only finalized in August 1998, it was not surprising that few staff members were familiar with the Protocol or its content during site visits conducted prior to our Second Annual Report.

At the time of our latest site visits, the Protocol was well established, except perhaps at Burnaby, since it is a provincially-run institution. Our first question was "Are you familiar with the National Operations Protocol for CSC women's institutions and maximum security units?"

Of the 85 staff who answered the question, 35 said they were familiar with the Protocol, 21 said they were "somewhat" or "not really" familiar with it, and 29 said they were not familiar with it. **Self-described** familiarity was lowest at Burnaby Correctional Centre and the Healing Lodge.

We then asked the 56 staff who said they were at least partially familiar with the Protocol what were the "main operational practices which are covered in the Protocol." Interviewers did not prompt respondents other than to continue saying "Anything else?" until no further responses were elicited.

Including the staff who admitted they were not at all familiar with the Protocol, a total of 63 staff, or 74% of those who responded to this part of the interview , were unable to describe a single provision in the Protocol. One staffer was able to name four provisions, two were able to name three or five, respectively, and 17 were able to name between six and ten.

Table 3. # of Protocol Provisions Recalled by Staff	
# of Provisions Recalled	**# of Staff Members**
None	63
Three	2
Four	1
Five	2
Six – Ten	17
Total	**85**

Male staff were, proportionally, more familiar with the Protocol than were female staff; a higher proportion of male staff were able to name one or more provisions than were female staff.

We then asked the 56 staff who said they were at least partially familiar with the Protocol what were the "main operational practices which are covered in the Protocol." Interviewers did not prompt respondents other than to continue saying "Anything else?" until no further responses were elicited.

The following mentions were made of the ten main policies covered in the Protocol:

- all front-line staff announce entry into living unit other than in quiet hours - 17 mentions
- inmate in the bathroom at time of count to be given time to cover herself - 14 mentions
- male staff to stay paired with female staff for living unit entries from curfew to 6 am - 16 mentions
- male contract/maintenance workers to be escorted by a woman while in living area - 16 mentions
- male staff not permitted to monitor women in camera cells - 17 mentions
- frisk searches to be conducted only by female staff - 18 mentions
- strip searches to be conducted, witnessed and ta ped by female staff - 17 mentions
- emergency first response may be by a man, but women must be deployed ASAP – 17 mentions
- planned emergency response must be by a women-only team (with variants) – 19 mentions
- male staff must not be alone with FSW except in observable area – 12 mentions

Interviewers then asked staff what they believed to be the rationale behind the Protocol, and rated their responses in terms of their understanding of the issues. Of those 60 staff who responded in a way which could be rated, 49 showed a good understanding of the issues, 12 showed a fair understanding, and 4 showed a poor

understanding of the issues, 12 showed a fair understanding, and 4 showed a poor understanding..

Next, we asked staff whether they felt there were any areas of inconsistency between the Protocol and other CSC policies or procedures. Of those 52 staff who responded, 33 said yes, and 19 said no. We then asked what these areas were. Table 4 displays the 20 specific responses received (some staff gave a general comment about inconsistency).

Most of the comments centre around employment equity concerns and security procedures, such as the efficacy of emergency response or rounds on the living unit. In addition, a number of staff feel the policy needs clarification around the escorting of male contract workers and volunteers.

Table 4. Staff comments about Inconsistencies between Protocol and Other CSC Policies or Procedures

Comment	Number of Respondents
Protocol violates employment equity	4
Protocol forbids duties imposed by *CCRA*	4
Protocol is unclear regarding escorts for male contract workers	3
Protocol impairs emergency response, announcing eliminates element of surprise	3
Protocol is simplistic	1
Protocol is holistic, CSC policies are not	1
Protocol is difficult to follow	1
Conflicts are with job description	1
Protocol conflicts with security procedures	1
Protocol turns a blind eye to FSW sexual encounters	1
No Response	63

Next, interviewers asked whether the respondent disagreed with any of the Protocol provisions. Of the 52 staff who responded, 31 said no, 19 said yes, and two were not sure. The specific areas of disagreement were queried, and these are displayed in Table 5.

Table 5. Areas of Staff Disagreement with Protocol (multiple responses possible)	
Protocol Area	**Number of Respondents**
Necessity of escorting male contract workers	5
Men and women not permitted to do the same work (discrimination)	4
"Protocol contains lots of grey areas"	4
TA escort policy is too vague/permissive	3
Protocol approach to staffing in living areas	2
Pairing of male staff member with a female staff member	1
Protocol does not permit male nurses	1
Protocol restricts access to overtime	1
Restriction on being alone with FSW unless in sight/sound of others	1
No Response	75

It would appear that some of these areas of disagreement and "inconsistency" reveal a fundamental disagreement with the underlying basis for CSC's approach to cross-gender staffing, i.e. the need to build in safeguards to address the vulnerabilities of FSW in relation to their abuse histories.

Finally, we asked whether respondents felt that at present, there is sufficient scope within CSC for appropriate disciplinary action to be taken in the case of a staff member being found to have violated the Operational Protocol? (In the case of respondents who were not very familiar with the Protocol, interviewers asked instead: "... found to have violated a FSW's important privacy rights, such as not announcing entry onto a living area, not giving a woman time to cover herself, or leaving a woman in an unobservable area with a male staff member or contract worker?")

Of the 67 staff who replied, 46 said they felt there was sufficient scope for appropriate disciplinary action, 18 said they were not sure or did not know, and three said there was not. Those who said there was not or who were unsure were asked what they felt might be lacking. One said the process took too long, one said it was too hard to prove allegations, and eight commented on non-enforcement issues – either saying management was at fault, or the union, or simply complaining in a general way about lack of enforcement of the rules.

FSW Familiarity with Protocol. We asked similar questions about the Protocol of the FSW we interviewed. First, we asked if they had ever heard of the Protocol. In case they knew of the policies but not under the term "Protocol", we described the general thrust of the document, and asked if it sounded familiar. Of the 104 responses we received, 31 had heard of the Protocol and 73 had not or were not sure.

We rated the FSWs' understanding of "what the Protocol is all about". Of the 31 who had heard of it, 12 had a good understanding and 19 had a fair understanding. Twelve said they had seen a copy of it. Eight had asked for a copy, and of these, seven said they had been given a copy.

Violations of the Protocol

We asked staff and FSW if they were aware of any violations of the Protocol or other serious incidents which had occurred in the previous year and a half – i.e., since our last round of visits and structured interviews.

For FSW, we began by asking if they personally had had any of these things happen *to them*. The number of mentions of various incidents is displayed in Table 6.

Of course, some of the occurrences mentioned may have been multiple mentions of a single incident, as with several women seeing a male staff member come on the living unit without announcing. Thus, the figures for these types of reports do not necessarily reflect the number of separate instances of such an event occurring. However, an examination of the distribution of the mentions of various types of incidents show that they are fairly evenly distributed across the various facilities which house FSW in Canada, which indicates that there were a number of incidents across the system during this time period.

Table 6. FSW Mentions of Incidents which had Happened to Them in the Previous Year and Half	
Type of Incident	**Number of FSW**
Seen male staff coming on living unit without announcing (other than in quiet hours)	43
Were you ever seen changing or coming out of the shower because a male staff member didn't give you time to cover yourself	25
Seen a male staff member alone in the living unit after curfew (without a female staff member present)	18
Seen a male contract/maintenance worker alone in the living unit (without a female staff member being present)	24
Been observed by a male staff member while in a camera cell	5
Been frisked by a male staff member	3
Been strip searched by male staff or had a male staff member witness or tape your being strip-searched	2
Been in an emergency situation which was handled by a male staff member without calling in female staff	6
Been in an Emergency Response Team situation where there was a male staff member as part of the Team	20
Been in an area with a male staff, contract worker or volunteer where you could not be observed or heard by female staff	23
Had any staff member, contract worker or volunteer make a remark or comment about sex that made you uncomfortable	8
Been touched in a sexual way by any staff member, contract worker or volunteer	6
Had any staff member, contract worker or volunteer approach you or hint to you that they would be interested in some kind of sexual contact with you	3
Had any sexual contact with any staff member, contract worker or volunteer – with your "consent" or because you had a reason to	2

In addition, in interpreting these figures, it should be noted that some types of incidents are more likely to come to the attention of FSW than are others (as one woman put it, "How would I know if a man were observing me in a camera cell?"), or for various other reasons are less likely to be reported by FSW in such an interview. Others, such as being frisked by a male staff member or being the recipient of a sexually suggestive comment are more likely to be reported in our interviews.

We posed the same question to staff, i.e. whether they "had been aware of" such an incident taking place over the past year and a half "in an institution where you were working". Again, therefore, multiple mentions could be reflective of a single incident, but again, there is a fairly even distribution of reports over the various institutions where we posed the question. It should be borne in mind that some types of incidents are far less

likely to become general knowledge than are others, or for various other reasons, to be reported in such an interview by staff. The responses are shown in Table 7.

Table 7. Staff Mentions of Incidents in the Previous Year and a Half	
Type of Incident	**Number of Staff**
Front-line staff not announcing entry onto living unit other than in quiet hours	26
Inmate in the bathroom at time of count not given time to cover herself	13
Male staff not paired with female staff for living unit entries from curfew to 6 AM	14
Male contract/maintenance workers not escorted by a woman while in living area	27
Male staff permitted to monitor women in camera cells	5
Frisk searches conducted by male staff	6
Strip searches conducted, witnessed or taped by male staff	5
Emergency first response made by a man, but women not deployed ASAP	10
Planned emergency response conducted by a team including male staff	22
Male staff, contract worker or volunteer alone with FSW in non-observable area	33
Staff, contract worker or volunteer making inappropriate references to sex to a FSW	10
Inappropriate sexual contact between a staff member, contract worker or volunteer and a FSW	12

We asked staff and FSW whether "CSC policy prohibits" any of the incidents described. Of the 79 FSW who answered the question clearly, 73 said CSC policy prohibits all such incidents, three said it prohibits some of them and three said no. Of the 67 staff who responded, 59 said it prohibited all of them, three said it prohibited some of them, three said no, and two said, "Well, apparently not!" or words to that effect.

Disciplinary Action

We asked staff and inmates about any disciplinary action taken in the incidents which they were aware of. With FSW, we first asked whether the incident(s) had been reported, including both incidents which had happened to them personally during the past year and a half, and those which had happened to other FSW. Of the 29 replies by FSW, 15 said at least one incident they were aware of had been reported, 11 said it had not, and three said they were unsure.

Next, we asked staff and inmates for their views of the disciplinary action taken in the incidents they were aware of. For FSW, 19 disciplinary actions taken in separate incidents were discussed (i.e., including possible reports of more than one incident per interview). In seven such instances, the FSW felt that the disciplinary action taken was appropriate; in six instances, the FSW said that no action had been taken, and in four instances, the FSW felt that the action taken had been too lenient.

Staff discussed 31 disciplinary actions taken in separate incidents. In 23 instances, the staff member considered the action taken to be appropriate; in two instances, no action was taken; in two instances, the staff member considered the action taken was too harsh; in two instances, the staff member considered the action taken was too lenient; and in two incidents, the staff member could not or would not say.

Staff Training

Staff were asked about the kinds of training they had undergone and the type of training they would like to receive. First, staff were asked about the Women-Centred Training Program, the module designed for staff who would be assuming duties at the new FSW facilities when they were initially introduced. Some of the staff would have received the first version of this module, a 10-day intensive session, while others would have received the later, more scaled-down 5-day version of this module.

Table 8 shows the results of the question posed about the Women-Centred Training Program.

Table 8. "Have you taken the 10-Day Women-Centred Training Module?"

Facility	Yes*	No, but 5-day Version	No	Total
Burnaby	2	2	5	9
Edmonton	4	4	3	11
Saskatchewan Penitentiary	7	4	0	11
RPC Prairies	1	1	3	5
Healing Lodge	6	0	9	15
Prison for Women	1	3	2	6
Grand Valley	6	5	0	11
Joliette	2	1	2	5
Springhill	0	0	1	1
Nova	3	4	1	8
Total	**32**	**24**	**26**	**82**

*Or the original training package for Healing Lodge staff.

A total of 82 staff answered the question. While the most common response, from 32 staff, was that they had taken the original, 10-day training program (or the original

Healing Lodge training package), and 24 others had taken the shorter, 5-day version, a total of 26 staff had not taken either.

The 56 staff who said they had received the 5- or 10-day module were next asked to indicate how long ago they had taken this training. Only 34 were able to say how long ago this training had occurred. Nine said they had taken it a year previously or less; four had taken it more than a year and up to two years previously; three had taken it more than two years and up to three years previously; four said that they recalled having taken it more than three years and up to four years previously; 10 said that they recalled having taken it more than four years and up to five years previously; and four said they had taken it more than five years previously.

The 56 staff who said they had received the 5- or 10-day module were next asked to tell interviewers about the content of the training. Interviewers recorded the number of separate elements specific to this training which were mentioned by respondents – things like power dynamics between the sexes and cycles of abuse. The most frequent response was none – 18 respondents were unable to describe any specific element of the women-centred training they had received. Nine were able to recall one element, four recalled two, 15 recalled three, and 15 recalled four or more.

Next, the 56 staff who indicated they had received the Women-Centred Training Module were asked whether they felt this training program had adequately prepared them for working with FSW. A total of 54 staff answered the question. Only 15 said that the training had adequately prepared them for working with FSW; 21 said it had not; and 18 said it had prepared them only for the basics of the job.

Staff were also asked about additional training they had received, apart from the Women-Centred Module. Whether delivered by CSC or not, had they had additional training specific to women offenders or corrections for women? Interviewers then asked what respondents said about the content of this training and rated the content for women-centred elements – was the content specific to women offenders, or to corrections/management issues generally? A total of 16 staff members indicated they had had additional training since the initial module; of these, 13 were rated as being specifically relevant to corrections for women, and 3 were not.

Finally, staff were asked about the substantive areas in which they would like more training. A multitude of suggestions were received, and these are displayed in Table 9. The areas mentioned cover virtually every aspect of corrections for women, including security issues, counselling, programming, release planning and women's issues generally.

Of the 24 staff members who indicated they had not taken any version of the Women-Centred Training Program, 7 were men and 17 were women.

Table 9. Further Training Needs Identified by Staff	
Training Area	**Number of Staff**
Suicide and self-mutilation	17
Conflict resolution	16
Mentally disordered FSW	14
Women's issues	13
FAS/FAE	9
Interpersonal/counselling skills	9
Bereavement, separation from children	9
Personality disorders/borderline personality	8
Sexual abuse	8
Assessment/case management	8
"Everything"	7
Security issues/skills	6
Attention deficit disorder	6
Addictions	5
Sexual harassment	4
Special needs/high-need FSW	4
Management/administrative skills	4
Release planning/reintegration	3
Education programs for FSW	3
"How to do job better"	3
Group interventions/circles/peer support	3
Vocational programs for FSW	2
Same-sex relationships	2
"Nothing can prepare you for this"	2
Other training needs	6
Total suggestions offered	**171**
No additional needs indicated	29

The three most frequently mentioned areas for further training are suicide and self-mutilation, conflict resolution, and mental disorder. It is also rather disturbing to note that the fourth most frequent area, mentioned by 13 staff members, was "women's issues" – a rather significant gap, considering the clientele involved – and another eight mentioned "sexual abuse" specifically.

In addition, 12 staff respondents gave answers like "everything", "how to do my job better", or "nothing can prepare you for this", which suggest that some staff feel significant gaps in their ability to perform to a standard they consider acceptable.

Inmate Grievance Procedure

Our interviewing also covered the Inmate Grievance Procedure, for a number of reasons. First, cross-gender staffing presents inevitable challenges for the day-to-day logistics and management of women's prisons, and an effective complaint mechanism is essential for ensuring that smaller problems are handled quickly and effectively so that they do not escalate into larger problems. Many of these problems may relate to cross gender staffing. An effective grievance procedure can be one of the most valuable "early warning systems" which correctional managers have at their disposal. Second, it had been suggested to us that the grievance procedure was being used to route some allegations of serious sexual misconduct by staff, contract workers and volunteers, a route which appeared to be of questionable appropriateness and effectiveness in such situations. Third, it is clear from the literature that an inmate grievance procedure which is less than optimally credible, effective and prompt can become, in itself, a significant source of irritation for both staff and inmates. Therefore, a closer look at this procedure and how it operates in women's prisons seemed necessary in order to identify all of the operational and policy issues relating to cross gender staffing.

We began by asking FSW if they were familiar with "how the IGP works". A total of 97 responses were received; 81% of FSW said they were familiar with how the IGP works. We also asked about familiarity with the informal conflict resolution mechanism – a procedure by which a grievance, which at the initial stage is called a "complaint", is intended to be handled informally by having the inmate speak to the staff member she is complaining about, and try to resolve the matter there. Here, only 87 responses were received, and of those, only 66% of FSW said they were familiar with how this procedure works. This may suggest either that informal resolution is in use less at the women's prisons than at other CSC facilities, or that responses reflect confusion about how this initial step in the IGP is supposed to function.

Next, we asked both staff and FSW to rate, on a five-point scale, the effectiveness of the IGP as a means of "resolving inmate complaints". The responses are displayed in Table 10. They suggest that staff are considerably more satisfied with the IGP's effectiveness than are FSW.

Table 10. Staff and FSW ratings of the Effectiveness of the Inmate Grievance Procedure

Rating	FSW Responses	Staff Responses
1 – Not effective at all	34	7
2 – Not very effective	27	3
3 – Neutral/mixed rating	10	18
4 – Fairly effective	8	34
5 – Very effective	3	13
Total responses	**82**	**75**

FSW are overwhelmingly negative in their assessment of the IGP, whereas only 10 out of 75 staff who expressed an opinion gave it a rating below three on a five-point scale. Among FSW, six out of the 11 ratings above three were given at the Healing Lodge.

We also asked FSW to rate the effectiveness of the informal complaint resolution mechanism. Here, the responses formed a different pattern: three-fifths of the women either hated it or loved it. Out of 53 responses received, 16 FSW rated it a "1" and 16 rated it a "5", with the remaining 21 responses virtually equally distributed among the other three ratings.

We next asked an open-ended question of both staff and inmates, soliciting suggestions for improving the IGP. Interestingly, both staff and inmates had a large number of suggestions for improving it – and many of the suggestions were the same. These suggestions are displayed in Table 11.

The most common suggestion from FSW concerned the perceived reaction which staff and management had to receiving a complaint or grievance, which was most often characterized as "going on the defensive" or "cover your ***". Especially when a complaint is lodged concerning the actions or inactions of a specific staff member (as opposed to a policy or procedure), it is human nature, and not uncommon, for the person complained about to take the complaint somewhat personally, feel threatened, or otherwise not react to the matter from an impersonal perspective. Unfortunately, from the IGP standpoint, this can affect the natural progress of the complaint; if the inmate is not satisfied at the complaint stage, she may feel constrained not to pursue the matter, and if she does, the staff member may feel betrayed by the further action taken.

Table 11. Suggestions for Improving Grievance Procedure (multiple responses possible)		
Suggestion	**# of FSW**	**# of Staff**
Drop the "defensive/CYA" attitude	19	0
Speed it up	16	5
Use outsiders trained in mediation	12	2
Make a fuller inquiry into basis/look at the cause	12	9
Assign a dedicated Staff Coordinator (as in C.D.)	11	1
Assign a dedicated Inmate Clerk (as in C.D.)	10	1
Add conflict resolution components/skills/training	9	3
Train staff and FSW to use it/provide a manual in its use	8	4
"Stop throwing grievances in the garbage"	7	0
Give the FSW a more complete reply/explanation of response	6	1
Allow FSW to bypass "informal resolution" stage	5	0
Warden should play a role in grievance system	2	0
Reduce trivial grievances	2	1
Reduce number of levels of higher review	2	1
Publish results, policy implications of grievance decisions	1	2
Give FSW help with grievance wording, clarity	1	1
Let FSW use the higher (appeal) levels	1	0
Improve higher levels/communication with/by higher levels	0	7
Deal with it at the lowest level	0	3
Make it more formal	0	2
Add board or committee	0	1
Penalize false allegations	0	1
Use circles	0	2
Lessen paperwork	0	1
Total suggestions offered	**128**	**48**
Additional comment: FSW are afraid to grieve/suffer negative consequences for grieving	17	1
No suggestions made	40	38

Twelve FSW and nine staff members suggested that a fuller inquiry be made into the basis for the grievance or the cause of the problem. A number of factors may be at work in these responses.

First, the literacy and communication skills of inmates often create barriers at phrasing grievances, particularly in writing, and explaining the full circumstances involved. In fact, a number of suggestions were also offered which could assist inmates in framing their grievances, including through the use of the staff Grievance Coordinator position or the inmate Grievance Clerk position, which is not filled in many CSC institutions. Either through assistance with writing, or by talking to the parties involved, the persons who fill these positions can often help with clarifying the matter of the grievance.

Second, suggestions about making a fuller inquiry into the grievance may reflect a natural tendency to confine the response to the narrowest possible interpretation of the grievance, meaning that a specific grievance may be resolved in one instance, but the underlying problem may persist, or the same approach to the problem may be taken the next time it arises. This can cause inmates to feel that nothing ever comes of the IGP, and staff to feel continually challenged over the same issues.

A total of 21 FSW and 5 staff members also suggested the use of outsiders trained in mediation, or the addition of conflict resolution skills or approaches, to make the process more effective. Since the IGP was originally intended to be based on mediation at various points – through the use of the Coordinator or Clerk, and the use of the staff-inmate Grievance Committee – these ideas are particularly interesting. Significantly, eight FSW and four staff responses also suggest that additional training in the IGP would be needed to make it function better.

Next, interviewers asked staff and FSW specifically about the idea of a staff-inmate Grievance Committee. Such a Committee is provided for in the Commissioner's Directive on the IGP, but does not exist at many CSC facilities. A mediation-based concept from the prison grievance literature[8], this Committee would be an institution- or unit-based "committee of equal numbers of staff and inmates, trained in conflict resolution procedures, set up to try to resolve grievances at the first level" (as our question posed the idea).

Staff and inmate support for or opposition to such a Committee is summarized in Table 12. A total of 94 FSW and 72 staff responded to this question. Sixty-eight percent of staff and sixty-six percent of the FSW supported the idea.

Table 12. FSW and Staff Support for Institutional or Unit Staff-Inmate Grievance Committee (equal numbers, trained in conflict resolution, to resolve grievances at the first level)

Response	FSW Responses	Staff Responses
Yes, support	62	47
Support for certain grievances	0	2
No, oppose	25	23
Don't know/not sure	7	0

Many of the reservations about the use of such a committee concerned the possibility of loss of confidentiality or privacy for the grievant. The prison grievance literature suggests that grievants who have such concerns should be allowed to waive the use of the committee, but that the vast majority of grievances do not raise these issues.

[8] See, e.g., Linda Singer, Inmate Grievance Procedures: Design Features and Experience. Summary of a Seminar held with CSC Staff, August 1990. N.p.

The Investigation of Serious Allegations

Next, interviewers asked specifically about the handling of allegations of sexual misconduct by staff, contract workers or volunteers. First, both staff and FSW were asked specifically whether they believed there are "any circumstances in which there should automatically be an outside investigation of an alleged incident". Of the 80 staff members who responded, 52 said yes; of the 90 FSW who responded, 79 said yes (three were not sure and eight said no).

Those who had said yes were then asked what kinds of circumstances would warrant an automatic outside investigation. Interviewers did not prompt with possible answers. The responses are displayed in Table 13.

Table 13. Circumstances warranting automatic outside investigation (multiple responses possible)

Circumstance	Number of	Number of Staff
Any sexual allegation	26	9
Sexual assault	19	19
Serious physical assault	8	8
"Serious allegations"	4	5
Any touching of any kind	3	0
Use of segregation	2	0
Problems with Health Care	2	0
Continuous verbal abuse	2	0
Threats	2	0
Accusation by one FSW against another	1	0
Any injury, including self-inflicted	1	0
Any "major incident"	1	0
Death of FSW	1	0
Where initial CSC investigation reveals possible bias	0	10
Allegations amounting to criminal conduct	0	6
Where impartiality/objectivity needed	0	5
Allegations against contract workers/volunteers	0	2
Allegations against supervisors/senior staff members	0	2
Drug offences	0	1
Where the result could be a wrongful dismissal	0	1
Total comments offered	**72**	**68**
No response	53	42

Allegations of Sexual Harassment and Assault

A total of 84 FSW and 38 staff responded to the question "Should allegations of sexual harassment/assault be handled differently from the current procedure?" Of these, 73

FSW said yes, nine said no and two said they didn't know or were not sure; 21 staff said yes and 17 said no.

An open-ended question was next asked about how such allegations should be handled. Staff offered a total of 17 suggestions, and FSW offered 73 suggestions. These are displayed in Table 14.

Table 14. Suggestions for Improving Handling of Sexual Allegations

Suggestion	Number of FSW	Number of Staff
Use sensitive/trained investigators	6	7
Use outside investigators	43	3
Speed up the process	3	3
Give the process a higher priority/take it more seriously	6	2
Safeguard confidentiality more	5	0
Give complainant immediate counselling	4	0
Give accused counselling/ debriefing	0	1
Protect complainant from repercussions	4	0
Have RHQ handle investigation	0	1
Use impartial investigators	1	0
Total suggestions	**72**	**17**
No suggestions made	39	78

The most frequent suggestion from FSW (43 mentions) was to use outside investigators (i.e., from outside CSC) in the first instance. Three staff members made the same suggestion (but see also Table 14, above, for responses to this previously-asked question). Six FSW and seven staff members suggested that investigators be more sensitive or have training specific to sexual allegations. Three FSW and three staff members suggested the process be handled more expeditiously.

Sexual Harassment Policy

Staff were asked whether they believed there should be a policy within CSC or provincial correctional institutions which specifically prohibits the sexual harassment of FSW. A total of 89 staff addressed this issue; 54 believed there should be, another two said only under certain conditions or for misconduct of a certain type, and 33 said no. Those who said no were asked why not; 29 said the prohibition was implied in other existing policies; two said everyone is fully aware of the issue; and one said the real problem is FSW harassing staff sexually.

The 56 staff who supported a specific sexual harassment policy of some type were asked what behaviours they felt should be prohibited under a sexual harassment policy.

Interviewers did not prompt respondents, but merely recorded all the behaviours which were spontaneously mentioned. The following behaviours received specific mention:

- sexual assault – 43 mentions
- sexual contact with a FSW in exchange for consideration – 30 mentions
- "consensual" sexual contact with a FSW – 29 mentions
- any touching of a FSW except in a security situation – 27 mentions
- improper use of search or frisk powers – 25 mentions
- sexually suggestive language or "joking" – 24 mentions
- racial slurs – 1 mention
- "serious abuse of power" – 1 mention

Staff were next asked whether "such a policy should apply to [place prohibitions on] staff or inmates or both". Forty staff said it should place prohibitions on other inmates; 38 said it should place prohibitions on contract workers or volunteers, and 35 said it should apply to staff.

This somewhat surprising lower figure given for staff, rather than the other categories, may be explained by many staff's view that, as public servants, they are already constrained by existing sexual harassment policies, whereas the prohibitions on inmates, contract workers and volunteers are somewhat less clear.

Other Staff Employment Issues

Finally, our structured interviews asked staff about a number of issues which affect their working conditions, benefits and other aspects.

As many Primary Workers had complained during our first and second years about their job descriptions not reflecting the true nature of their work, we included a question this year about that topic. We also wanted to know if any of the reported omissions related to cross gender staffing. We asked CSC staff what changes they would make to the Primary Worker job description in order to bring it into line with the realities of the functions as they carry them out. Their responses are shown in Table 15. Although eight out of a total of 45 comments said that the job description was adequate in its current form, most comments called for changes, primarily to reflect the case management and "institutional" parole officer roles. Other suggestions included the need to reflect relating and counselling skills, the philosophy of the FSW facilities, cultural ceremonies, and specific duties not currently referred to. Two staff members said, however, that they do not deliver programs and reference to this should be removed.

Table 15. Staff suggestions for Changes to Primary Worker Job Description	
Suggestion	**# of Staff**
Reflect case management and institutional parole officer functions	24
Leave as is	8
Differentiate among different levels of PW	4
Current job description is too vague, unspecific	3
Take out reference to program delivery (I do not do this)	2
Reflect counselling, relational skills required	2
Reflect *Creating Choices*	1
Allow paid recognition for time spent attending cultural ceremonies	1
No additional suggestions made	45

Emergency Response training for Male Staff. An issue previously raised, both by staff and in our previous reports, is that since male staff working in FSW facilities are restricted from working on Emergency Response Teams (a term of art in CSC which refers to planned events, such as cell extractions, by specialized teams), they do not receive training in this function. As a result, their chances for transferring or applying for other jobs may be affected. We asked CSC staff how they thought this concern should be addressed.

Of the CSC staff who addressed the issue, 22 suggested that all staff be given IERT training; 18 suggested that male staff be given this training after transfer out, and that their exclusion from transfer be forbidden on that ground; nine suggested the issue was not really a problem; and one suggested that to ensure fairness, the FSW facility pay for the training before transfer.

Firearms training for Female Staff. The reverse concern pertained to firearms training for female staff members at FSW facilities. Primary Workers are not armed in FSW facilities and are not required to participate in firearms training. We asked the CSC staff how they felt that concern should be addressed. Of those who addressed the issue, 32 said they felt female staff at FSW facilities should receive firearms training in order to prevent any disadvantage in applying for other jobs or transferring, and 24 felt they should not.

Pairing of Staff to do Rounds. A total of 64 CSC staff addressed the question of whether rounds should always be done by two staff together. Of those, 44 said they should, five said they should not, 10 said it depends on the institution or the situation (as where living areas are locked down at night), four said pairing should be done at night but not during the day, and one was not sure.

Night Shifts. Finally, we asked about the burden on female staff members from the restrictions on the use of male staff at night. First, we asked staff what they thought of the issue. A total of 82 staff addressed the issue. Of these,

- 26 said it was a real concern, suggesting there should be more scope for male roles in the facility in order to relieve the night shift burden on women;
- 29 said they felt it was not really a problem, because staff are aware of this before they sign on, because the evening shift is worse than the night shift, because the burden is evenly distributed, or for other reasons;
- 13 said it was a necessary evil;
- 9 suggested that the problem be dealt with through fairer rotations and assignments;
- 7 agreed it was a real problem but did not know what to suggest to solve it; and
- 2 said the problem was at a "dangerous" level.

c) Other Findings

The purpose of this Section is to present qualitative data from an overview perspective based on comments made during our site visits or in various other interviews with CSC staff or representatives of National Stakeholder groups throughout Phase 3. Also some statistical information is included as is a summary of the National Operating Protocol which is one of the central documents governing activities of male front line staff in FSW facilities. The Section concludes with an overview of the legal context surrounding cross gender staffing.

(i) Cross Gender Staffing Policies and Guidelines

Guidelines developed by the Deputy Commissioner of Women Offenders entitled "CSC Women's Institutions and Maximum Security Units: National Operating Protocol - Front Line Staffing" have evolved since the inception of this Monitoring Project. Attached are the latest guidelines. (see Appendix B). The August 1998 document relates the need for the development of such a protocol to the Arbour Commission recommendations in the context of men having the legal right to compete for positions at women's facilities. The protocol establishes a mutual responsibility on the part of staff and inmates for creating an environment of respect and dignity. It states that staff and inmates must be informed about the National Protocol.

A number of specific operational practices are outlined, including:

- all front-line staff, men and women, will announce their entry into a living unit/house except during the institution's quiet/curfew hours;

- For formal counts, it is the responsibility of the inmate to be in a place where her presence can be easily verified, and for informal counts, if an inmate is in the bathroom, she will be given time to cover herself so that a visual check can be done;

- Men staff must be paired with women staff for all patrols/entries into the houses or any room in a house or living unit after curfew until at least 6 a.m. each day. This procedure is not mandatory in the event of an emergency;

- Men contract and maintenance staff will be escorted by a woman staff or woman Commissionaire whenever they are to work in a house or living unit, unless no women inmates are in the house/living unit;

- Men front-line staff will not be assigned to monitor women inmates in camera cells; and

- Frisk searches (pat downs) shall always be carried out by women staff; and

- Strip searches must be conducted, witnessed and videotaped only by women staff.

The policy addresses voluntary nudity, health care staff, and program staff. In the latter case, the Protocol states that where a program deliverer is a man, the program room door should either have a window or the door should remain open to allow for periodic observation/monitoring. The protocol also stipulates that where an escort requires that the inmate be within sight and sound of the escorting officer at all times, men shall not be the sole escorting officers. For escorts within the institution, men staff should not be the sole escorting officers if the escort is through areas not generally observable.

As noted in the previous section there were considerable comments on these guidelines, some forming a consensus, some including a wide spectrum of views.

With the recent decision to build maximum security Units within the regional institutions, in order to remove maximum security inmates from their present location in men's institutions, there have been concerns expressed about the likelihood that more male Primary Workers will be hired. It was recently reported that there are more men successfully competing for PW positions. The general consensus among those responsible for the rostering of Primary Workers is that, with the likely increase in the number of male Primary Workers, difficulties created by the restrictions on males will also increase.

Male Primary Workers, for their part, almost unanimously object to the Protocol and view it as an attack on their professionalism. They express feelings of extreme dissatisfaction and feel "undervalued". Many have post-secondary education and degrees in Criminology and other social sciences and do not support the distinction made between themselves and male health professionals, for instance, who for the most part are perceived to operate with no restrictions. Although most PWs are sensitive to the potential for abuse inherent in their positions, they agree to being paired after curfew as a safety measure for themselves against false allegations. Many have expressed feelings that they are being discriminated against because of their gender.

It is now the working practice in at least one institution that two men conduct rounds together during the daytime hours. The Protocol only addresses restrictions in the evening and night shifts. In at least one institution, male Primary Workers do conduct rounds by themselves during the day. It should be noted that the Arbour Commssion recommended that male front-line staff be paired at all times when patrolling living units. One Duty Officer recently interviewed expressed dissatisfaction with the "wishy-washy" Protocol and explained that, with an expected increase in male PWs, she is in the position of not knowing how to assign male PWs under the present restrictions of the Protocol. This situation is leading to low morale among all PWs and anger at the restrictions. One solution according to this respondent is to remove men altogether from FSW facilities or remove some of the restrictions to make them operationally easier to manage.

Throughout FSW facilities where male PWs are employed, our interview findings indicate widespread violations including: not announcing, not ensuring that maintenance staff are accompanied by female staff, pressure on male PWs to do single non-security escorts, male PWs not pairing with female PWs at night or splitting up when they enter a housing unit and males being part of Cell Extraction Teams during planned emergency responses. The number of privacy violations has also increased since last year. These violations include staff not providing enough time for an inmate to cover herself before entering a room or bathroom and inmates not being aware of a male in the Unit due to not announcing and thus being confronted when not properly clothed.

Statistics were obtained from CSC on the numbers of male and female Primary Workers in the regional institutions. As the Edmonton Institution for Women has an exclusion order and the Okimaw Ochi Healing Lodge has never employed a male Primary Worker or "Older Brother", they are not included in the following Table. Also, 1998 is not included, as statistics for that year were not gathered. Figures for maximum security Units in men's prisons are similarly not available.

Table 16 - Cross Gender Staffing in Regional FSW Institutions

Place	1996		1997		1999		2000	
	Male	Female	Male	Female	Male	Female	Male	Female
Joliette	4	20	4	25	6	25	4	24
Grand Valley	3	21	5	24	5	26	6	30
Nova	3	18	5	17	4	18	4	16
Prison for Women			1	16	3	42	*	*

* not available and now closed.

In 1996 when the regional institutions were just opening, the percentage of male Primary Workers was 16%. In 1997, it was 21%, 21.7% in 1999, and 20% in 2000 without statistics for the Prison for Women which only recently began employing male front line staff. It is anticipated that the percentage will rise once maximum security Units are added. This is based on anecdotal evidence and the fact that, through the competition process and the application of the merit principle, more men will qualify to be Primary Workers. One manager indicated her deep concern that wthout some kind of quota system, male PWs will make up the majority of PWs within a short period of time given the increasing number of PW vacancies.

It should be noted that the recommendation we advanced in our Second Annual Report concerning the need for a 20% quota on male front-line staff has not been implemented due to difficulties inherent in its application. CSC officials have informed us that the notion of quotas is very complicated and requires internal discussion and interdepartmental negotiation.

A final consideration brought to our attention is the suggestion that certain contract positions should be staffed on a female exclusive basis, such as recreation/leisure activity staff, due to their close and unsupervised proximity to female inmates.

ii) Training and Selection

As outlined in the Interview Findings Section, training appears to have been seriously eroded in the last year. Our findings indicate that the erosion is even more substantial than what we observed in the Second Annual Report. Last year we indicated that the 10 day Women Centred training module had been reduced to 5 days in most locales. This year, our interview findings indicate that many do not receive any Women-Centred training at all.

This is a serious issue with grave consequences for cross gender staffing. Not only are male Primary Workers not receiving basic training in FSW issues but there appears to be a trend that more male Correctional Officers are transferring into the FSW facilities directly from the male penitentiary system without any appropriate screening or Women Centred training. The fact that staff are bringing in their experiences and attitudes from the mainstream penitentiary system without training on issues relating to female inmates is a concern. One male PW who was hired when the regional facilities first opened commented that the transfers in and lack of training provided to new male PWs is an example of the Creating Choices[9] vision being lost. There are reports that many of the original well trained group of male PWs have left due to the vision being lost or due to difficulties associated with the National Protocol.

[9] Op cit.

A number of respondents indicated that training is often at risk when managers need to cut budgets. They indicated that the women-centred approach, clearly enunciated in Creating Choices, is at serious risk, only 4 to 5 years since the opening of the regional institutions when the vision for meeting the unique needs of FSW seemed promising. As has historically been the problem, there is a lack of recognition within CSC that FSW are going to cost more per capita than male inmates, in a system clearly designed for men.

Officials with CSC's Women's Offender Sector have advised us that plans are currently underway to fine tune the Women's Centred Training Program and revert to its original 10 day format. Training should, however, be on an ongoing basis and should focus on a continuous learning approach.

As for selection, there appears to be considerable variation among the regions. Monitoring Team members heard in several institutions that the special screening approach that had been instituted for the initial group of PWs, has been suspended for many months.

iii) Employment Issues

In our Second Annual Report, we reported that a review of the classification of Primary Workers was underway. The rationale for the review was that many male and female Primary Workers consider the duties to be different from the CX classification they fall under. They view their functions to be a hybrid between a Correctional Officer II and a Parole Officer as PWs do standard security functions, but they also counsel, prepare parole plans and submissions, and generally conduct case management

This review has been completed and it has been decided that PWs will remain in the CX classification.

Another related employment issue is that some female Primary Workers have expressed frustration with being obligated to perform more duties than their male counterparts. As previously mentioned, male Primary Workers, for their part, are feeling "undervalued" due to the restrictions on their work.

iv) Complaints, Grievances and Conflict Resolution

In our Interview Findings Section, we have indicated that, FSW do not use the complaint and grievance system in the same manner and frequency as male inmates. This finding is consistent with numerous CSC reviews and those reported from our previous two years. FSW tend to file complaints with the Correctional Investigator's Office rather than use CSC's Complaints and Grievance system.

The Complaints and Grievance system has never received a complaint about cross gender staffing or sexual harassment/assault from a FSW. After a recommendation from our *First Annual Report that CSC add "sexual harassment" as a distinct category* for inmate complaints, which was done, there have been no sexual harassment complaints noted from FSW since that time. A few male inmates have used that category for complaints/grievances about female staff. Although FSW are generally expected to use the Complaints and Grievance System should they experience sexual misconduct by a staff member, this may not be the appropriate forum for such a complaint. This will be discussed more fully in later Sections.

As indicated in our interviews with both FSW and staff, FSW fear retaliation for lodging a grievance and "do not trust the system". Many also have grave concerns about the informal conflict or complaint resolution system whereby inmates are encouraged to work out their complaints directly with the staff member involved.

Many FSW find these attempts at "mediation" to be coercive. The term "mediation" is generally used to denote the presence of a neutral third party which is almost never the case used in this model. The exception can be found at the Healing Lodge where inmates reported satisfaction with the circles used to resolve conflicts at the local level. These circles typically include Elders who help to facilitate the dialogue about the complaint in question. But in all other institutions very few respondents were happy with the system. The fact that those who "mediate" have little or no training in conflict resolution does make the practice questionable at best and damaging in the worst instance. One-on-one mediation, or rather, negotiation, cannot work when the onus is placed on the inmate to talk directly to the staff person she is complaining about due to the power imbalance between the disputing parties. As this system does not result in a paper trail it is invisible to outsiders and we cannot comment on the extent of its use or in what matters it tends to be used. However, research in this area does indicate that the practice of mediation in prison settings can work when it is done by skilled, fair and credible individuals who have no immediate stake in the matter at issue.

v) Incidents of Sexual Misconduct

In our Second Annual Report, we reported that we had been made aware of allegations of sexual harassment, sexual assault and sexual exploitation. There have been approximately 25 allegations, not including violations of the National Protocol which have increased substantially over the last year, e.g. privacy violations. These incidents include sexual harassment, inappropriate sexual touching, and situations in which an inmate allegedly has agreed to "consensual" sex with a staff member, to name a few. This year we have also been informed of an allegation where a Primary Worker is in an ongoing relationship with a FSW even after he was transferred to another institution. Almost all of the other allegations, to our knowledge, have involved other non-PW staff members, including one that involved a religious leader. As it is not the mandate of the Cross Gender Monitoring Project to investigate allegations, we have in all cases referred these matters to the Correctional Investigator's Office and CSC's Women

Offender Sector for follow-up. It should be noted that very few of these allegations involved male Primary Workers.

The issue of boundaries in staff relationships with inmates is very important and has been identified as a training need or, in one or two instances, training on this issue has been developed locally and provided to the staff. The issue of boundaries is one that is of relevance and is discussed within all helping professions.

Although we cannot comment on these allegations, it is within our mandate to say that there have been enough allegations to point to the need for extreme caution in selection of both staff and contractors and for training to become a requirement prior to employment in a FSW facility. As mentioned, we have serious concerns about both selection and training.

vi) Investigations

In several of the situations mentioned, we have had the opportunity to review CSC's Investigation reports of allegations of sexual inappropriateness. This review has led to the conclusion that there is a need for experts to be involved in these investigations. For instance, in one case, a victim was deemed not to be credible because she had reported the incident many months later. The reality of victimization is that it is not unusual for a victim of sexual abuse to come forward long after an incident has occurred. The fact that these occurrences are in a closed setting where potential victims are prisoners complicates the investigations. The rate of histories of sexual abuse among FSW also complicates matters.

On the other hand, when false allegations are made against staff members, the potential for damage to that person's career is daunting. The need for outside members for these investigations is paramount as is the need for experts in sexual victimization. It is not a good practice for staff from the same institution to be investigating their co-workers, as they are not impartial, and this has been the case in a few of these instances. This will be discussed in more detail in the final section of this report. In addition, under the current system, inmates are expected to use the Complaint and Grievance System to report incidents of sexual impropriety. The appropriateness of this form of reporting will also be discussed in the last Section.

vii) Viewing of Selected Videos

The Co-Monitors reviewed selected videos of cell extractions involving FSW during the course of our mandate. These videos were viewed over several days by both Co-Monitors. The selection of these videos was based on known alleged incidents of violations of the Cross Gender Protocol, as well as information from respondents who reported incidents during interviews.

The Co-Monitors found that there were two clear incidents in which the Protocol was violated and both occurred in the first year of our mandate.

d) Submissions from Stakeholders

As noted earlier, the Co-Monitors solicited comments on our Second Annual Report and posed a series of questions in a letter to organizations who have an interest in cross-gender staffing in federal facilities for women. A copy of the letter and the list of stakeholders can be found in Appendix C. Not all Stakeholders provided submissions. We received submissions from the Union of Solicitor General Employees (USGE), the Correctional Investigator (CI), the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies (CAEFS), National Association of Women and the Law (NAWL), a male Primary Worker from Grand Valley and a female Primary Worker from the same institution. A synopsis by subject area is listed below and the full submissions are appended to this report. Questions from the original letter have been grouped for ease of presentation of views.

1. Should males be allowed to work as Primary Workers and if so, what restrictions if any should be imposed? How would you advise us to deal with the wishes of the FSW to have access to selected and trained male prison workers in the context of Canada's international human rights commitments which include prohibition of males in living quarters of female institutions?

Union of Solicitor General Employees (USGE):

- agrees with the recommendation that males remain a part of the staff of federal women's facilities;
- disagree that a quota be placed on the number of male Primary Workers. Instead additional indeterminate staff should be hired to ensure that male workers are treated fairly and equitably;
- support the merit principle for staffing in all institutions including those for female offenders;
- disagree that male Primary Workers should be restricted from night shifts. The only restrictions should be in compliance with the law; and,
- agrees with the principle of respecting privacy and respect. "However, such actions cannot be at the detriment of ensuring the safety and security of staff, the public and offenders." (pg.2)

The Correctional Investigator:

- men should not be employed in front line positions at women's prisons;
- have been advised by a number of women prisoners that, even when pairing is occurring, the male/female team often separates to do counts; and,
- oppose males in the living quarters of female institutions because of the potential for sexual harassment or misconduct. Also there is a need for incarcerated women who

have histories of physical, emotional and sexual abuse/assault to have a "safe place" to deal with the issues that arise from such abuse and this cannot be accomplished in an environment where men hold positions of power over them.

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies (CAEFS):

- men should not work on the front line in prisons for women, but does agree with the four conditions outlined in the first recommendation in terms of hiring any/all men to work in women's prisons;
- the normalizing arguments fail to take into account the severe limitations on freedom that occasion a prison sentence and the absence of opportunities for women who are at risk to access formal assistance;
- through a series of discussions with women in regional prisons across Canada, CAEFS found that women are unequivocal in their desire not to have men involved in front line work, including strip searches, bed checks and other invasive security procedures;
- UN Minimum Standards Rules on the Treatment of Prisoners represent a minimum standard to which Canada must comply; and,
- by limiting the responsibilities of male Primary Workers to non-invasive security practices, CSC has disproportionately disadvantaged women Primary Workers. There is a significant difference in both the nature of the work and the manner in which women prisoners regard the different genders of staff who are referred to as "Primary Workers".

National Association of Women and the Law (NAWL):

- CSC should not employ men working as front line correctional officers in women's prisons; and,
- the presence of male correctional staff in women's facilities increases the likelihood of sexual harassment and abuse of women prisoners, and is an invasion of privacy of women who are forced to conduct hygiene and use the toilet in their living quarters. It also reinforces a negative power dynamic set up when men have total control over women, in this case, women prisoners, many of whom had been sexually abused as girls and adults, often by males in authority.

Male Primary Worker, Grand Valley Institution:

- the basic assumptions underpinning the cross-gender policy and therefore the Co-Monitors charged with examining the policy are erroneous. There is obvious assumption that men cannot be placed in a position of authority over women without men taking advantage of that position for sexual gratification or abusing that authority and the trust that comes along with it;
- "An issue that has not been raised is male victims of abuse in male institutions. Nowhere are there any regulations beyond those generic to CSC that limit the

interaction between male correctional officers and these survivors, yet most of their aggressors were also male." (pg.2); and,

- Male Primary Workers want to be treated as Primary Workers first and want the same consideration that is given to women working in male institutions, that is to say to be expected to perform their duties in a professional manner. They want the prejudicial and discriminatory practices currently in place to be deemed as unacceptable today as they were when they were applied to women.

Female Primary Worker, Grand Valley Institution:

- limiting men from night shift would have an effect of putting the 20% suggested quota on the same shift. This would mean that women PWs would have to do even more security during those shifts;
- "Are same-sex abuse issues being addressed? Or are we discriminating in that we feel only men think and feel sexually? Lesbian staff work in the FSW facilities. Are we looking at them, how they feel, think when seeing nude women? Is it fair to question women? Is it discriminatory to only question men?"

2. *What are your views with respect to screening and training for male Primary Workers and all people working in FSW facilities?*

Union of Solicitor General Employees:

- supports the need for appropriate training. That there should be effective policies in place is necessary but such policies should not be discriminatory towards male employees; and,
- agree that full funding for training and staffing be protected and recommend a joint union/management committee at each institution to address training needs.

Correctional Investigator:

- supports screening and training of all staff working in FSW facilities to ensure appropriate attitudes, knowledge and experiences;
- Screening interviews should be compulsory for front line staff and any other males that are hired as program facilitators or for any other position, whether permanent or contract; and,
- training must be women centred and delivered by appropriately qualified women trainers.

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

- supports the need to continue screening, training and ongoing professional development approaches for all staff in the women's prisons;

- All staff should be adequately screened and trained prior to working with women prisoners, and in particular, the training model that was developed by Aboriginal women and implemented with and for the first set of staff who worked at the Okimaw Ohci Healing Lodge;
- all staff should receive initial and ongoing professional training regarding relevant legislation and policy, appropriate interpersonal communication skills, personal relationships and conflict resolution skills; and,
- there is already evidence that the stringent training and selection criteria which were initially employed by the Correctional Service of Canada have not been continued with the same rigour as they were when men were first being hired in the regional prisons.

National Association of Women and the Law:

- all workers, women or men-front line or not, staff or contract, in women's facilities should be screened and trained in accordance with the principles articulated in *Creating Choices*.

Female Primary Worker:

- "training for IERTS (Emergency Response Teams) is completed by a male instructor- is this a problem? Does he know how women think, feel, act, should we question his ability? Men want to be on the team- if a man can facilitate what is the difference? He is the leader in the end"; and,
- the Core Training is a problem in that there is no knowledge by the training instructors about the Federally Sentenced Women's facilities or how they work. Recruits for these facilities are subject to harassment and ridicule during training about these facilities.

3. Should there be a Sexual Harassment Policy to cover harassment by staff against inmates, and what advice would you have in terms of who it should cover and content of such a policy?

Union of Solicitor General Employees:

- "...the department and union already have policies dealing with harassment. Sexual relations between staff and female inmates should be contrary to the Code of Conduct." (pg.2)

Correctional Investigator

- the Sexual Harassment Policy of CSC should be extended to include inmates and should explicitly protect the person complaining, and include appropriate sanctions

that will follow a finding of inappropriate behaviour. It should also specify the protocols are to be followed including who conducts the investigations and what the sanctions are for engaging in sexually inappropriate behaviour.

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

- there should be a formal sexual harassment policy covering behaviour of staff towards prisoners. There are particular fiduciary, trust and power relationships between prisoners and staff which necessitate specific harassment policies. There should also be particular policies required to address racism and harassment of racialized women.

National Association of Women and the Law:

- CSC should have an explicit sexual harassment policy that clearly prohibits sexual harassment of inmates by staff. "A sexual harassment policy is necessary and long overdue but must be carefully designed in order to be effective. One real challenge will be in constructing a credible mechanism that provides genuine access to redress for Federally Sentenced Women." (pg.2)

4. *Does the present approach to dealing with complaints and grievances by Federally Sentenced Women of sexual conduct by non-inmates work? If not, what changes in policy, regulations or legislation would you recommend?*

Union of Solicitor General Employees:

- currently there are appropriate redress mechanisms in place to address inmate complaints and grievances. There may be a need to improve existing procedures not develop new ones.

Correctional Investigator:

- not aware of any instance when a woman used the formal Complaint and Grievance Procedure to deal with these issues; and,
- allegations of sexual abuse must be examined by an independent, outside review committee. "This committee must include individuals who are knowledgeable in women's issues, especially the dynamics of sexual abuse, and who have received cultural sensitivity training. Otherwise, we would be concerned that staff allegations would be seen as more credible that allegations made by the women."(Pg.5)

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

- women are increasingly fearful of making complaints or filing grievances regarding the behaviour of CSC staff within the prisons where they reside. Women describe to

CAEFS threats as the reasons for their reluctance to avail themselves of the complaint and grievance mechanisms available to them;

- in addition to concerns around alleged threats of transfer to a higher security or holding women at high security who might complain, women report feeling intense pressure to withdraw any written documentation at the complaint stage and that they are also often discouraged from pursuing complaints with the Correctional Investigator; and,
- believe that the CCRA should be amended so as to require CSC to act upon any documentation of breaches of the law that are pointed out to it by the Office of the Correctional Investigator, and to require the Office of the Correctional Investigator to report directly to Parliament.

National Association of Women and the Law:

- any mechanism that would be trusted and used by prisoners would have to reside outside CSC authority. Failing this, women will not feel safe in bringing complaints forward.

5. *As our mandate will end with this Third Annual Report, what mechanisms should be considered, if any, for longer term or ongoing monitoring?*

Correctional Investigator:

- "CSC should contract with an outside agency to do yearly compliance audits. There should be sanctions set out for any institution that fails to meet the standard that will be set out in policy."(pg.6)

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

- "Section 77(b) of the CCRA should be amended to require that the Solicitor General establish a National Women's Advisory Committee, chaired by CAEFS, to provide advice to CSC and monitor the provision of correctional services to Federally Sentenced Women in accordance with domestic law and international agreements" (pg.6); and,
- support the extension of the Co-Monitors' mandate so that additional data regarding the results of cross-gender staffing in the women's prisons would continue to be collected. Monitoring has not continued for a sufficient period of time to allow for adequate assessment of the impact of men working on the front line in women's prisons.

National Association of Women and the Law:

- Need for ongoing monitoring of cross-gender staffing until the CSC can make the necessary change to staffing the front lines with women only. NAWL would

recommend that in the short run the Co-Monitors be kept in place to keep an independent eye on the safety and privacy needs of women in prison by the people who at this point have the greatest expertise in monitoring the situation.

- there is a need for a permanent, structural mechanism to assure Federally Sentenced Women's equality rights. CSC should adopt the national advisory committee model as recommended in *Creating Choices* and the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies should provide leadership in determining membership and mandate of that advisory committee.

e) The Legal Context

The policies and practices identified and discussed in this report are developed and operate within a complex legal structure. The staffing of prisons is governed and affected by a wide range of legal rules, both statutory and common law. There are a huge number and range of laws relating to the treatment of prisoners and staffing issues, however a comprehensive legal analysis is beyond the scope and mandate of this project. **Some of the recommendations put forward in this Report may require legislative amendments or applications to the Public Service Commission for dispensation. A thorough legal review will need to be conducted to determine precisely what is needed to facilitate implementation of the recommendations.**

The following provides a general overview of the legal context within which the policy decision on cross gender staffing of women inmates is to be made and with which it must comply. There are five legal areas of key importance for the purposes of this report:

- International Law
- The Canadian Charter of Rights and Freedoms
- The Canadian Human Rights Act
- Employer Liability
- The Corrections and Conditional Release Act

Each of these is briefly discussed below.

i) International Law

Canada has ratified or subscribed to a large number and variety of international instruments dealing with the protection of human rights generally and the treatment of prisoners specifically. While the vast majority of these instruments are not technically binding on the Government of Canada, they do provide guidance as to what is internationally recognized as good practice. Even more importantly, they reflect the

values and principles that should inform the interpretation and application of Canadian law as fully as possible.

In *Baker* v. *Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, the Supreme Court of Canada commented upon the application of the International *Convention on the Rights of the Child* which has been ratified by Canada but not implemented by Parliament. Even though the Convention has no direct application in Canada, the majority of the Court adopted a contextual approach to statutory interpretation that was informed by the values and principles of the Convention.[10] In so doing the Court adopted the following statement by Ruth Sullivan in *Dreidger on the Construction of Statutes* (3rd ed. 1994) at p. 330:

> The legislature is presumed to reflect the values and principles enshrined in international law, both customary and conventional. These constitute a part of the legal context in which legislation is enacted and read. In so far as possible, therefore, interpretations that reflect these values and principles are preferred. (Emphasis added by Court) at p. 861.

In 1975 Canada subscribed to the United Nations' *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (1957) (SMRTP).* At that time, Canada explicitly committed itself to compliance with and implementation of the SMRTP. The Rules set out in the Standard are intended "to set out what is generally accepted as being good principles and practice in the treatment of prisoners and the management of institutions" (preamble). While not mandatory, these rules are explicitly described as **minimum.** The Government is in no way restricted from going beyond the standard set out in these Rules, but employing a standard below the minimum provided by the Rules would seem a questionable practice and would demand careful and thorough justification. As set out by the Supreme Court of Canada in *Baker*, the SMRTP reflect the values and principles that should guide and inform the treatment of prisoners in Canada.

Rule 53 of the SMRTP deals directly with the question of cross gender staffing in relation to women prisoners as follows:

> 53. (2) No male member of the staff shall enter the part of the institution set aside for women unless accompanied by a woman officer.
>
> (3) Women prisoners shall be attended and supervised only by women officers. This does not, however, preclude male members of the staff particularly doctors and teachers, from carrying out their professional duties in institutions or parts of institutions set aside for women.

[10] Justices Cory and Iacobucci concurred in the judgment but disagreed with the majority on this point.

The rule is clear and unequivocal and provides specific direction on what is considered the best practice in dealing with women prisoners. In applying the approach adopted by the majority of the Supreme Court of Canada, Rule 53 of the *SMRTP* should guide the interpretation and application of Canadian legislation, including the Canadian Human Rights Act and The Corrections and Conditional Release Act, as they relate to the treatment of women prisoners. Although some stakeholders put their position on Rule 53 somewhat more forcefully, this understanding of the role and effect of Rule 53 accords with the positions put forward by NAWL, CAEFS, the Correctional Investigator Canada and the Canadian Human Rights Commission in their response to the Co-Monitors' question on this issue.

ii) The Canadian Charter of Rights and Freedoms

The federal government is subject to the Canadian Charter of Rights and Freedoms with respect to all of its actions. This would include the government's treatment of anyone incarcerated in a federal prison or under federal jurisdiction, as well as all employees or staff working in those facilities or with the inmates. All legislation is subject to the Charter as well.

Section 15 of the Charter, the equality rights section, is the most pertinent for the purposes of this report as the issue of cross gender staffing of women inmates directly raises equality issues for both staff and inmates. According to s.15(1):

> Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

In *Conway* v. *The Queen* (1993), 105 D.L.R. (4th) 210 (S.C.C.), the Supreme Court of Canada addressed the matter of cross gender staffing in relation to the question of the constitutionality of frisk searching and the patrolling of cell ranges by female guards in male penitentiaries. The Court held that it was doubtful that these practices constituted discriminatory treatment of male prisoners as compared to female prisoners who are not similarly subject to cross gender frisk searches and surveillance. Even if these practices did amount to discrimination, the Court held that they were saved by s.1 of the Charter. The Court addressed the issue of the differential treatment of women inmates explicitly recognizing that differential treatment in this context might actually be required in the interests of furthering equality:

> The jurisprudence of this court is clear: equality does not necessarily connote identical treatment and, in fact, different treatment may be called for in certain cases to promote equality. Given the historical, biological and sociological

> differences between men and women, equality does not demand that practices which are forbidden where male officers guard female inmates must also be banned where female officers guard male inmates. The reality of the relationship between the sexes is such that the historical trend of violence perpetrated by men against women is not matched by a comparable trend pursuant to which men are the victims and women the aggressors. Biologically, a frisk search or surveillance of a man's chest conducted by a female guard does not implicate the same concerns as the same practice by a male guard in relation to a female inmate. Moreover, women generally occupy a disadvantaged position in society in relation to men. Viewed in this light, it becomes clear that the effect of cross-gender searching is different and more threatening for women than for men. (213-214)

The Court also referred to "the humanizing effect of having women in these positions [of prison guard]" as well as to the positive employment equity implications of having women in positions that in the past have traditionally been held by men.

All of the factors discussed by the Court in *Conway* are relevant to the issues under review in this report and all of them have been raised by the respondents in their interviews and by the stakeholders in their submissions. What is clear from *Conway* is that the equality analysis of cross gender staffing issues is complex. A simplistic response that male and female inmates have to be treated the same and that male and female guards have to be treated the same does not accord with the right to equality guaranteed by s.15. Section 15 requires that the implications of women's general disadvantaged status in society, the individual and systemic impact of male violence against women, the historical, biological and sociological differences between men and women have to be analyzed in relation to the specific situation of women inmates. Similarly these equality issues, including the issue of employment equity, have to be analyzed with respect to male and female staff. The information gathered through this monitoring project provides necessary data for such an analysis.

The approach taken by the Court in *Conway* has become known as a substantive equality or result equality approach. Substantive equality has replaced the previously held notion of formal equality that held sameness of treatment as the defining feature of equality. Substantive equality focuses on the conditions that created and perpetuate the inequalities involved in the situation under review and looks to the effects of a practice or policy in order to determine its equality impact. Substantive equality recognizes that in order to further equality, policies and practices need to respond to historically and socially based differences. In order to be treated equally, disadvantaged and non-disadvantaged groups may need to be treated differently.

However, it is the formal equality model that is instilled in the minds of most Canadians as the definitive meaning of equality. Most Canadians believe that treating people the same is what equality is all about. For the majority of Canadians, equality means ignoring differences attributed to race, gender, disability and/or sexual orientation. Taking these factors into consideration is generally seen as discriminatory, unfair, anti-equality. From this perspective, limitations on male PWs or a requirement of only female PWs are understandably seen as unfair and inappropriate. This understanding of equality is clearly reflected in responses from the staff and inmate interviews conducted for this project. A critical follow up to this project must be to provide education to staff and inmates to assist them in developing a fuller and more meaningful understanding of equality and inequality and what needs to be done to further equality. As has already taken place in the courts, education and exposure to the realities and experiences of disadvantaged groups will shift understanding of equality to reflect a substantive rather than a formal approach. Such education is an essential component of the cross gender staffing project if staff and inmates are to be able to understand and work effectively with the policies that emanate from this project.

In addition to the equality rights provided by s. 15, women inmates would no doubt rely upon other Charter rights in the context of litigation or advocacy in relation to the issue of cross gender staffing. This would include the section 7 "right to life liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice." In addition, the section 12 "right not to be subjected to any cruel and unusual treatment or punishment" would likely be invoked. In this context, the arguments allowed to in *Conway* would be developed and pursued. A s.15 equality analysis could be used to support gender based s.7 and s.12 arguments.

iii) The Canadian Human Rights Act

The federal government is also governed by the Canadian Human Rights Act (CHRA) in its dealings with staff and inmates. Among other things the CHRA prohibits discrimination on the basis of sex in relation to employment and to the provision of goods, services and facilities. The CHRA is itself subject to the Charter and will be interpreted and applied in accordance with the Charter jurisprudence on equality and discrimination.

The s. 7 prohibition against discrimination in employment is unqualified:

> 7. It is a discriminatory practice, directly or indirectly,
> (a) to refuse to employ or continue to employ any individual, or
> (b) in the course of employment, to differentiate adversely in relation to an employee, on a prohibited ground of discrimination.

However, the legislation does recognize that sometimes the requirements of a particular job make it necessary to exclude certain individuals or groups, or to hire only members of a specific group. In furtherance of this recognition, the Act provides exceptions to the

general prohibition against discrimination and deems these exceptions not to constitute discriminatory practices. The bona fide occupational requirement (BFOR) is one of these exceptions. Section 15 of the Act provides:

> 15. (1) It is not a discriminatory practice if
> (a) any refusal, exclusion, expulsion, suspension, limitation, specification or preference in relation to any employment is established by an employer to be based on a bona fide occupational requirement; ...
> (2) For any practice mentioned in paragraph (1)(a) to be considered to be based on a bona fide occupational requirement and for any practice mentioned in paragraph (1)(g) to be considered to have a bona fide justification, it must be established that accommodation of the needs of an individual or a class of individuals affected would impose undue hardship on the person who would have to accommodate those needs, considering health, safety and cost.

The protection from liability provided by a policy of only having female PWs for female inmates would not be absolute. Vicarious liability would apply with respect to abuse by a female guard the same as it would with respect to abuse by a male guard. However, given the extensive research that demonstrates vastly higher rates of physical and sexual abuse of women by men than by women, the protection in having only female PWs would be found in the significant reduction in the risk of physical or sexual abuse by female guards. This would be consistent with the deterrent, preventive effect intended by the imposition of vicarious liability.

iv) Employer Liability

In developing its policy on the question of the cross gender staffing of Federally Sentenced Women, the government needs to consider its potential liability with respect to the physical or sexual abuse[11] of women inmates by staff. The case law indicates that Correctional Services Canada as the employer would, in most circumstances, be held liable for any physical or sexual abuse inflicted by a staff member on an inmate. They would certainly be held directly liable in circumstances in which they were negligent in their hiring or supervision of employees, but they would likely be held to the higher standard of vicarious liability for most prison staff given the specific nature of the employment and the vulnerability of the inmates.

An employer who is negligent in hiring or dealing with an employee who commits a tort in the context of his/her employment will be held directly liable for their negligence. For example if CSC did no screening and hired as a man who has a history of sexual abuse

[11] The term abuse is intended to include any sexual activity between a guard and an inmate, sexual exploitation, sexual harassment, inappropriate touching, abusive neglect and physical abuse. It does not include authorized actions or discipline appropriately carried out pursuant to valid government policies or directives.

of women who then sexually abused an inmate, CSC would presumably be directly liable in negligence. In defending against an action for negligence, CSC would want to be able to argue that they took every reasonable precaution to prevent such an occurrence – rigorous screening and training of all staff, ongoing monitoring of all staff, restricting access to female inmates by male staff, hiring only screened and trained female guards. There may be an argument that, given the statistics, the risks, past experiences etc, hiring male staff, for example, male psychiatrists or male spiritual/religious advisors, is per se negligent. The more independent access the guards had to women inmates and the more vulnerable the circumstances of such access, the stronger the negligence argument would be. However, the jurisprudence indicates that CSC would be likely be held to a higher standard than negligence.

The circumstances under which guards and other staff perform their duties in relation to inmates are such that it would seem probable that CSC would be held vicariously liable for any physical or sexual abuse inflicted by a guard or other staff on an inmate. Under vicarious liability, also known as strict or no fault liability, liability is imposed on the employer for the acts of his/her employee in the absence of any fault on the part of the employer. Thus, even though an employer appropriately screens, trains and supervises employees, that employer may be held liable for torts (such as physical or sexual abuse) committed by their employee.

The Supreme Court of Canada has recently released two decisions relating to employer liability for sexual abuse of children by an employee. In *Bazley* v *Curry*, [1999] 2 S.C.R. 534, the Court unanimously held the Children's Foundation, a non-profit organization which operated residential care facilities for the treatment of emotionally troubled children, vicariously liable for the sexual abuse inflicted by an employee on a child in their care. In *R.* v. *G.T.*, [1999] 2 S.C.R., the Court in a 4 to 3 decision, did not find the Boys' and Girls' Club of Vernon, a non-profit recreational organization, vicariously liable for the sexual abuse inflicted by an employee on two children in the club's program.

The Court in *Curry* set out two policy rationales for the imposition of vicarious liability:

- to provide a just and practical remedy to people who suffer as a consequence of wrongs perpetrated by an employee -- to provide fair and effective compensation; and,
- to deter future harm.

Vicarious liability is intended to encourage employers to manage the risk inherent in their enterprise so as to minimize the harm and the costs of the harm that may flow from that enterprise.

According to the test set out by the Court for the imposition of vicarious liability, there must be shown to be a connection between the employment enterprise and the wrong done by the employee. The Court listed a number of factors to be considered in determining the sufficiency of the connection:

- the opportunity that the enterprise afforded the employee to abuse his or her power

ability to be alone with the victim, supervision of intimate activities;

- the extent to which the wrongful act may have furthered the employer's aims (and hence be more likely to have been committed by the employee);[12]
- the extent to which the wrongful act was related to friction, confrontation or intimacy inherent in the employer's enterprise -- "to require or permit an employee to touch the client in intimate body zones may enhance the risk of sexual touching" (p. 562);
- the extent of power conferred on the employee in relation to the victim -- "the more the enterprise requires the exercise of power or authority for its successful operation, the more materially likely it is that an abuse of that power relationship can be fairly ascribed to the employer" (p.562); and,
- the vulnerability of potential victims to wrongful exercise of the employee's power (p.560)

The Court summarized the requirements as follows:

> [T]he test for vicarious liability for an employee's sexual abuse of a client should focus on whether the employer's enterprise and empowerment of the employee materially increased the risk of sexual assault and hence the harm. The test must not be applied mechanically, but with a sensitive view to the policy considerations that justify the imposition of vicarious liability – fair and efficient compensation for wrong and deterrence. This requires trial judges to investigate the employee's specific duties and determine whether they gave rise to special opportunities for wrong doing. Because of the peculiar exercises of power and trust that pervade cases such as child abuse, special attention should be paid to the existence of a power or dependency relationship, which on its own often creates a considerable risk of wrongdoing (p.563).

The Court rejected the argument that non-profit institutions should be exempt from vicarious liability because they perform needed services on behalf of the general public. Presumably government would be no more successful in making a claim for exemption.

Applying the factors to the fact situation before it, the Court found the Children's Foundation liable for the sexual abuse committed by its employee in the situation where employees were expected to do everything a parent would do from general supervision to intimate duties like bathing and tucking in at bedtime.

> The opportunity for intimate private control and the parental relationship and power required by the terms of employment

[12] The dissent in *G.T.* found that this factor is not really significant in situations involving intentional torts such as sexual abuse because it can be assumed that intentional torts do not generally further employers' ends.

> created the special environment that nurtured and brought to fruition Curry's sexual abuse. The employer's enterprise created and fostered the risk that led to the ultimate harm. The abuse was not a mere accident of time and place, but the product of the special relationship of intimacy and respect the employer fostered, as well as the special opportunities for exploitation of that relationship it furnished (p.567-8)

Curry was a unanimous decision. *GT,* on the other hand was split, with the majority not holding the Vernon club vicariously liable. The club offered group recreational activities in which the majority found that the opportunity for abuse was slight. The sexual abuse was possible only because the perpetrator managed "to subvert the public nature of the activities". All but one of the incidents of abuse took place away from the Club and outside working hours. The majority found that the ultimate misconduct was too remote from the employer's enterprise to justify imposing vicarious liability.

Sexual or other physical abuse in a prison setting would be a much stronger case than that in *G.T.* and more akin to the residential "care" situation in *Curry*. While emotionally troubled children are arguably more vulnerable than women inmates, prisoners must nonetheless be considered extremely vulnerable. The power conferred on prison guards and other prison staff is huge. There are myriad opportunities for guards to abuse their power in terms of being alone with inmates and in terms of the supervision of intimate activities. Friction, confrontation and intimacy are all inherent in the prison enterprise. Job-created power and job-created intimacy are both overwhelmingly present in most staff/inmate situations. Sexual or other physical abuse of an inmate by a prison guard or by many other types of staff[13] would rank very high on all the relevant factors outlined in *Curry*. ` It is likely that CSC would be found vicariously liable for any such acts.

Employment policies and practices could only constitute a possible defence in relation to direct, not vicarious, liability and are therefore unlikely to provide CSC with a defence when abuse by a guard has occurred. Screening, training, supervision, restriction of duties of male guards and/or hiring only female guards would relate to prevention, and thereby avoidance of claims for liability, in keeping with the deterrence rationale for vicarious liability.

Protection from liability provided by a policy of only having female PWs for female inmates would not be absolute. Vicarious liability would apply with respect to abuse by a female guard the same as it would with respect to abuse by a male guard. The

---

[13] The situation would not necessarily be the same with respect to sexual or other physical abuse of an inmate by another employee. The factors of opportunity, power, vulnerability and intimacy would be quite different with respect to a prison maintenance worker for example. In this context, the employer might only be held liable under a direct fault based cause of action as discussed above.

protection would be found in the significant reduction in the risk of physical or sexual abuse by guards. This would be consistent with the deterrent, preventive effect intended by the imposition of vicarious liability.

v) The Corrections and Conditional Release Act

The Corrections and Conditional Release Act (CCRA) is the legislation that governs the operation of the federal correctional system. The Act and the regulations thereunder set out the inmate complaints and grievance procedures. As discussed above, the Act must be interpreted and applied consistently with the Charter and the *Canadian Human Rights Act* and, as fully as possible, with relevant international instruments, including *the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* .

5. DISCUSSION AND RECOMMENDATIONS

a) Introduction

When Madam Justice Arbour examined the issue of cross gender staffing in the 1996 Commission of Inquiry Into Certain Events at the Prison for Women, she acknowledged two arguments in favour of cross gender staffing: equality of opportunity and the "normalizing" effect of having men work in FSW facilities. With respect to arguments against cross gender staffing, she cited evidence presented to the Commission by FSW and Stakeholders, that past histories of abuse would be amplified or re-stimulated by men on the front-line and would interfere with their healing from these histories of abuse. She also cited concerns that the presence of men would lead to an increased number of privacy violations. In the end, she did allow the status quo of cross gender staffing to continue but only if certain safeguards were to be put in place:

> On balance, however, I am not persuaded that the Correctional Service staffing should be interfered with at this stage. In my view, the key to the success of gender integration in the living units of correctional facilities for women lies in staff selection and training, explicit working protocols and adequate monitoring. Based on the material presented to me, I am satisfied with the selection and training process for the new facilities. I am concerned, however, that the same process not be dismantled after the hiring of the first group for the new facilities. Again, because the numbers are so small there is a risk that replacement staff in the years to come may not receive the intensive training that has characterized the start-up phase of the operations.[14]

The Cross Gender Monitoring Project's mandate has been to assess the systemic impact of cross gender staffing on FSW and staff, to identify operational and policy issues and to forward appropriate recommendations. Implicit in this assessment is the question of whether present practices regarding selection, training and the implementation of the National Protocol have met the objective of ensuring successful "gender integration". Also implicit in this assessment is the degree to which the presence of male workers in FSW facilities has resulted in incidents of privacy violations and sexual misconduct. The additional question to be addressed is the impact of the presence of male workers on the healing of FSW who have histories of past abuse. It should be noted that during Phase I of the Project, our mandate was extended to include incidents of sexual misconduct on the part of any non-inmate.

This Section will reiterate findings and advance conclusions and recommendations on the effectiveness of selection, training and CSC's National Protocol for Front-Line Staffing in the CSC Women's Institutions and Maximum Security Units, otherwise

---

[14] Op.cit. p. 216

known as the cross gender policy. Based on the information we gathered over the three years of this project, we will weigh the degree to which screening, training and protocols are addressing successful gender integration and whether these measures are being and can be expected to be maintained. We undertake this analysis within a Canadian and international legal context, applying notions of equality as defined by our courts and as outlined in the Findings section, and assessing the information in light of the general research and literature in this field.

b) Advantages and Disadvantages of Cross Gender Staffing: Conclusions and Recommendations

The issue of employing males in FSW facilities is indeed complex. In our interviews and consultations, we were presented with a wide array of opinions and perceptions. Many of these echoed the issues and concerns raised by Madam Justice Arbour referred to in the Introduction to this Section.

Gender integration is a controversial proposition. It must take into account the dignity and safety of inmates and workers. At the heart of the controversy is how it is possible to protect the dignity and safety of both inmates and staff and provide the best possible protection for women prisoners with respect to privacy violations and sexual misconduct by staff and other non-inmates. In addition, we must examine how it is possible to apply fair employment practices.

As mentioned, the rationale for employing male workers as front line workers in women's prisons embraces two main themes. The concepts of merit and fair employment practices are key to unions and their members. Under these concepts, employers should hire and promote based on the knowledge, skill and experience of workers, not their gender, race or ethnic background, perceived non-disability status, or sexual orientation. All workers, male and female, should be treated fairly and in accordance with collective agreements. In relationship to staffing in penitentiaries, the union proposes that male front line staff should be hired in women's facilities on merit and should be allowed to do what women correctional officers are allowed to do in male facilities. It is also proposed that this similarity in function and restrictions is required in light of equality guarantees of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

The other main rationale for employing males in front line positions in women's facilities is the rehabilitation and reintegration value of having positive male role models working as Primary Workers in women's facilities. Many, if not most, Federally Sentenced Women are survivors of sexual and physical abuse and many have never experienced a positive relationship with a respectful, kind and non-discriminatory male. Employing qualified males in front line positions would provide FSW with the experience of working and getting to know competent and caring men to assist them in healing past abuse.

Those who propose not allowing males to work in front line positions base their rationales on three main concerns. The first is the increased risk for privacy violations and sexual misconduct as well as the related issue of increased fear and flashbacks to

earlier abuse by of males entrusted with authority. The perceived or actual potential for further sexual abuse/misconduct can interfere with the healing process for many women prisoners. It is also reasoned that the high percentage of sexual abuse experience among women prisoners, particularly from males in trust relationships, justifies female only front line workers. It is proposed that the equality provisions of *the Canadian Charter of Rights and Freedoms* do support protection of privacy and security of the person for women prisoners.

Another fundamental thesis is the challenge to the notion that women prisoners will experience a normalizing environment if males are employed in front line security positions. It is argued that the very nature of the power imbalance inherent in this relationship of prisoner and guard cannot be seen to be normalizing. A normalized positive relationship between a male and female can only be in the context of a greater balance of power. While it is true that most FSW females do not enjoy full equality with males in the community, the profound power of front line workers over the daily lives of women prisoners is at the opposite end of the continuum.

A third concern relates to the impact on female Primary Workers of necessary restrictions on the role of male Primary Workers in women's facilities. Women PWs must do all the invasive security duties, often reducing their role in counselling, release planning and program delivery. Female PWs also must assume a substantial amount of night work. Male PWs are essentially doing a different job, it is argued, one that is understandably more popular with women prisoners, as males do not perform strip searches, urinalysis, frisks and patdowns. Women staff are therefore seen as disadvantaged and their conditions of employment are negatively affected by having male PWs.

The need to address the controversy inherent in cross gender staffing is evident when we look south of the border for the consequences of not having an effective policy protecting women prisoners from sexual misconduct. The American prison system was condemned in two reports citing widespread sexual abuse of female prisoners. While Canadian correctional practice operates on very different principles than the US, Canadians need to be mindful of the potential for abuse. A December, 1996 report by the Human Rights Watch in the United States, entitled *All Too Familiar: Sexual Abuse of Women in U.S. Prisons,* graphically documents forms of abuse female prisoners endure. The 1998 Amnesty International, report entitled *'Not part of my sentence' Violations of the Human Rights of Women in Custody,*[15] called for female inmates to be supervised by female staff only, and for victims to be more effectively protected from retaliations if they report abuse. The report states that the reporting of rape and other forms of sexual abuse are probably the tip of the iceberg and Amnesty International is calling for female imates to be supervised by female staff only.

Submissions from a number of organizations emphasized the need for Canada to uphold its international commitments in human rights, including our agreement to voluntarily implement the United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of

[15] Human Rights Watch (1996) All Too Familiar: Sexual Abuse of Women in U.S. State Prisons. pp.1-2

Prisoners. These standards commit Canada to female only front line workers in female facilities.

In our Second Annual Report, we recommended that male Primary Workers could remain a part of the staff of federal facilities **if and only if** all of the following were implemented:

- recruitment, screening and training policies and procedures remain fully in place, with a return to the 10 day Women-Centred training;
- effective policies are in place and enforced that specify appropriate roles and restrictions for male Primary Workers;
- the needs of the significant minority of Federally Sentenced Women who feel very strongly that they are not willing or not able to deal with males in the living quarters at night are accommodated and respected in policy and practice; we also recommended that this be accomplished by not permitting males in the living units after curfew;
- that male PWs not exceed 20% of the PW staff complement.

In site visits for this final report, we found the following with respect to the four "if and only if" minimum safeguards:

- in a number of institutions, there had been no screening or training for as much as nine months for Primary Workers. Our findings indicate that 26 of the 82 staff who responded still had no women centred training, and a further 24 had a much shorter version. A significant number of male correctional officers had transferred directly from male penitentiaries to several women's facilities without any screening. These men were still awaiting women centred training at the time of our interviews nine months later;
- where there had been training, the number of days of training ranged from two to five days in total, reduced from the original ten days of training;
- the National Protocol was being partially or largely violated, aside from strip searches, and frisks/pat downs in all institutions employing male PWs. It is important to note that not only did FSW respondents identify a significant number of protocol violations and incidents of privacy violations and sexual misconduct, staff also identified such incidents, although with less frequency. In most institutions, male PWs were not announcing their presence, were not knocking before pulling back privacy curtains, were participating in cell extractions, and were engaging in single counts or pairing up with other males even at night. It is important to note that the number of incidents of women being exposed in a state of undress or nude did increase during this period;
- The broad-based purposeful non-compliance by many staff with the National Protocol suggests that at best the training was ineffective in creating an understanding of why such restrictions are necessary, and a commitment to compliance;

- In interviews, 59% of staff stated they were only "somewhat familiar" or "not at all familiar" with the Protocol and 74% could not name a single provision in the Protocol; and,
- The concept of a quota is hard to implement and must necessarily involve decision-makers beyond CSC. It is a controversial concept. On the other hand, concern was expressed by some prison managers that, without such a cap, there would be a dramatic increase in the number of male PWs, given imminent vacancies expected in these positions.

There appears to be little system-wide understanding of the need for and strict enforcement of particular policies and practices designed to protect women prisoners from privacy violations and sexual misconduct. Notions of equality by many at all levels, institutional, regional and headquarters, are often based on same treatment approaches, that is to say that male PWs in women's facilities should be able to do exactly what women front line workers in men's facilities can do. An understanding of substantive equality recognizes the differences between these two situations, gender/power dynamics, and the effects of sexual abuse on women. For example, while privacy violations may have negative effects on male and female prisoners alike, the implications for a woman prisoner of being viewed undressed by a male front line worker are different than a male prisoner being viewed in the same way by a female front line worker. Where both male and female inmates may experience embarrassment at being viewed by a staff member of the opposite sex, the female is more likely to feel fear, degradation, and violation. The social and personal context of women's experience of being a target for male violence is likely to be on the female's mind. Even among those who did receive training, many could not remember the content of it nor could they articulate the reasons for restrictions on male PW's as outlined in the National Protocol. The training for front line staff certainly did not create an awareness of the need for restrictions or the nee for a woman centred approach. In addition, enforcement of the National Protocol to address violations does not exist.

The penitentiary system has been designed for male inmates. Federal prisons house as many as ten thousand males and only a few hundred women each year. The duty to effectively and equitably rehabilitate and reintegrate women prisoners costs considerably more per capita. In this social and historic context, it is critical to plan for higher costs for program development, delivery and management in a permanent manner. It is equally important that maximum resources be made available where FSW serve their sentences in the institutions. While CSC and the Federal Government have clearly committed increased resources to women prisoners in creating regional facilities for women, there is a need for permanent additional funding for the specific selection and training of staff as well as the systemic work that needs to be undertaken to change the organizational culture with respect to substantive equality measures.

Another fundamental shift occurred this past year, in the development of a greater understanding of the complex gender equality issues. From the responses of FSW and staff on each aspect of the cross gender staffing Protocol, a clearer overview emerges. The majority of FSW and the majority of staff respondents, concur that the functions that

are contact security functions, usually described as front line work, are not appropriate roles for male Primary Workers. Of particular interest is the shift in position by FSW with respect to males being allowed into living units at night. The majority of women respondents now do not want males in their living units at night. The degree to which this relates to the increase in privacy violations and the suspension and/or erosion of screening and training, can only be speculative. From this overview, it is fair to say that when Federally Sentenced Women have endorsed employing male Primary Workers, they want access to males in counselling, programming and pre-release planning functions. They do not want males performing contact security functions. As the Primary Worker position combines frontline security work with the other counselling/programming functions, the only way for women to have access to males in these non-security functions under the present approach is to have male Primary Workers remain while not performing contact security functions.

Several other trends have become apparent during the past year. There has been a significant turnover of male and female PWs in most facilities for Federally Sentenced Women. This has created immense staffing pressures. Contributing factors to this turnover appear to be:

- As mentioned, dissatisfaction among female staff with the heavy emphasis on security functions rather than programming and counseling functions. In order to accommodate the restrictions on the roles of male PWs, female PWs have had to assume night shifts and contact security functions disproportionately. Respondents noted that the situation of only women staff performing invasive security procedures has had a number of effects. Male and female PWs are actually performing different jobs. Women PWs spend significant portions of their shifts doing the "dirty work" rather than doing the work they thought they would largely be doing, i.e. counseling, release planning, program delivery. These skills are being underutilized as a consequence and many move on.

- Male Primary Workers have expressed frustration with limitations on their role. Males are sensitive to and perceive restrictions on their roles as an insult to their individual commitment to professionalism. These workers want to carry their full work responsibilities, to fulfill all aspects of their job, competently and completely. Their perception is they are "being viewed as potential harassers and rapists" regardless of who they really are. At the same time males recognize their gender based vulnerability in working with a female population that largely shows reactive problematic sexual behaviors. Male PWs also expressed concern about the overburden on female colleagues with respect to custodial functions and night shifts. They would like to do their share but the National Protocol prevents them from doing so. This frustration along with the perceived insult to professionalism may have contributed to the turnover in male Primary Workers.

The initial staffing of Primary Worker positions involved public recruitment, which drew in most cases hundreds of applications from women and men with appropriate experience with girls and women. This outreach approach to staffing appears to have

been set aside with the result that the only pool to staff these positions is from new general recruits and lateral transfers from male penitentiaries.

These situational factors in total, plus budget freezes, had a cumulative effect of periodic suspension of training and screening of Primary Workers, and subsequent National Protocol violations.

In summary, in light of:

- the extensive, and in many cases purposeful, violations of the cross gender protocol;
- the inability of training to change the attitudes, which are systemic, that the cross gender protocol is unfair and discriminatory as opposed to essential and equality based;
- the extended suspension of screening and training including for male correctional officers laterally transferring in from male penitentiaries;
- the shift and greater clarity in the positions of the majority of female inmates with respect to not wanting males to perform contact security functions;
- the fact that the protocol has created a situation that negatively impacts on the roles of female PWs and implicitly creates a different job for male PWs;
- the confusion and demoralization on the part of male PWs by the necessity of having restrictions on their roles as required to protect the privacy and security of women inmates;
- the historic systemic status of Federally Sentenced Women in the penitentiaries and the related higher resource requirement for the custody, care and reintegration of female prisoners;
- the evolution of substantive equality as it relates to Primary Workers and Federally Sentenced Women including that Canada is a signatory to the U.N. Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners committing Canada to female only front line workers in female facilities.

We have come to the conclusion that these standards, including the need for female only front line workers, are essential minimum standards to protect these vulnerable women from sexual misconduct. Based on these conclusions, we make the following recommendations.

Recommendation 1:

It is recommended that males should not be permitted to be front line Primary Workers. This would include not being permitted to act in a security function with respect to living and segregation units, cell extraction teams regardless of time of day, and escorts of any kind.

As noted earlier, the Monitoring Project's mandate was extended to include the protection of FSW from sexual misconduct by any non-inmate. It is essential, therefore, that there be a broad based approach to preventing sexual misconduct and to effectively and fairly dealing with such allegations. A subsequent section will address

how allegations of sexual misconduct should be handled. This section will deal with the prevention of privacy violations and sexual misconduct by any non-inmate.

The number of privacy violations by male Primary Workers against female prisoners increased in the past year. Aside from the increased number of privacy violations largely involving male PWs, the vast majority of sexual misconduct allegations made by Federally Sentenced Women were against people other than male PWs. (The section on Findings describes more fully the alleged incidents that came to the Co-Monitors' attention during the course of our work.) Clearly, protecting FSW from sexual misconduct by any non-inmate must include screening out people with inappropriate attitudes and behaviour, and hiring people who have appropriate attitudes, knowledge and experience. The best way to ensure proper conduct is to hire the right people for the situation. In addition, women centred training would then prepare these individuals to work with the unique needs and vulnerabilities of women prisoners.

Certainly screening and training of workers and volunteers, enforcement of effective protocols and policies, and restrictions of males concerning front line security work are part of effective prevention strategies. The content of training, initial and ongoing, must include sufficient and appropriate information about sexual harassment and sexual misconduct. Part of this training should include:

- the content and rationale for laws, policies and restrictions designed to protect FSW from privacy violations and sexual misconduct;
- the need to respect professional boundaries, and the nature, power dynamics and responsibilities of fiduciary relationships; and
- a description of who is particularly at risk, high risk situations, and the effects of sexual misconduct on the victim in order to be better able to avoid, detect and report violations.

Recommendation 2:

It is recommended that all persons working in a facility for Federally Sentenced Women, including regional treatment centres and community correctional centres, be screened and undergo women-centred training to ensure appropriate attitudes, knowledge and experience. The women-centred training should be at least ten days in addition to core training. Screening should include checks for criminal convictions of a sexual nature.

As noted earlier, there has been an historic lack of recognition that there must be permanent funding set aside to properly staff institutions housing women and these funds will likely be significantly more for women per capita than men. There has been recent progress in this area as more money is being spent per capita for female inmates, including selection and training. Some erosion of this money has already occurred in the last year. This recommendation would necessitate more permanent funding being set aside and the protection of what funds are available for the exclusive use of facilities housing federal women. Individual respondents and Stakeholders

strongly endorsed the need for sufficient and permanently funded selection and training for all staff. In light of the liability issues already discussed, it is essential that CSC demonstrate that it has taken all steps possible to screen out inappropriate workers re sexual misconduct concerns, and that adequate training to ensure appropriate behaviour and compliance with policies, protocols and legal requirements are assured through training.

Recommendation 3:

It is recommended that sufficient funds be allocated for effective screening, as well as initial and ongoing women centered training, and be permanently provided and completely protected for each facility housing Federally Sentenced Women.

The risk for privacy violations and sexual misconduct, including sexual assault, lies not only in the context of security functions performed by males. Alleged incidents over the past 27 months have occurred in a number of elevated risk situations involving other male staff, contract workers and volunteers, as well as female PWs. Situations that inherently elevate risk issues include:

- opportunities for a potential perpetrator to be alone with a FSW, especially in an unobserved area;
- the potential perpetrator is in a trust or authority position;
- the potential perpetrator is in a position to reward or punish a woman prisoner for compliance or refusal;
- physical contact is part of the duties, such as frisks, pat downs;
- where purported security concerns systematically override privacy rights such as not announcing the presence of a male in living units or not knocking before pulling aside privacy curtains; and
- the potential perpetrator has intimate knowledge of the victim.

There are staff and contract positions in most facilities for Federally Sentenced Women where there is intrinsically an elevated risk, both for an incident of sexual misconduct to occur as well as for the worker to risk an allegation. These positions such as recreation personnel, maintenance workers, shop instructors, religious/spiritual counsellors, and officers handling stores and personal supplies for inmates often involve situations where these males are frequently alone with a FSW in a non-observable area. We repeatedly heard that building designs are such that the Protocol is regularly violated by allowing women to be alone with a male worker in these non-observable areas. Some respondents recommended female-only positions for certain kinds of programs, particularly the facilitator of programs for survivors of sexual abuse. Additionally, protocols should ensure that elevated risk positions, where they are not filled by women, should be situated where observation is ongoing.

Recommendation 4:

It is recommended that elevated risk positions either be filled by females only or changes should be instituted, such that, women are never alone with a male worker in an unobservable area. In addition, a review of all positions should be undertaken by the office of the Deputy Commissioner for Women Offenders to determine if any positions or contracts should be female only. Any such exemption should be directly related to elevated risk of sexual misconduct against Federally Sentenced Women.

Given this set of recommendations, the next question becomes how to implement such potentially controversial recommendations. Under the Canadian Human Rights Act, a policy of hiring only women PWs can be justified as a bona fide occupational requirement and as such would constitute an exception to the Act's prohibition against sex discrimination in employment. Other measures under the Charter of Rights are also possible. These concepts are discussed in detail in the following section.

c) Implementation of Recommendation 1

i) Bona Fide Occupational Requirement

Many of the respondents were concerned that a policy of women only PWs would be inequitable and contrary to the law. However, there are strong legal arguments to support, possibly even to require, a policy of women only PWs relating to FSW. The bona fide occupational requirement (BFOR) established under the Canadian Human Rights Act is the mechanism whereby what might appear on the face of it to be a discriminatory employment practice is deemed to be non discriminatory because it serves an important and positive function. The current cross gender staffing policy which restricts the duties of male PWs is similarly an apparently discriminatory practice that would need to be justified as a BFOR. The arguments for both of these as BFORs would essentially be the same. However, the findings and analysis provided in this report indicate that in order to meet the positive purpose of the BFOR, it is necessary at this time to have only female PWs dealing with Federally Sentenced Women. The less discriminatory option of restricting the activities of male guards, while it may initially appear more palatable, has been shown to be inadequate and unworkable. Accordingly, the following discussion relates to the justification of the requirement of women only PWs to deal with Federally Sentenced Women as a BFOR. The ultimate determination of whether the BFOR justification supports the women only PW requirement would be made by a human rights tribunal, or further along by a court, if a challenge were brought against the policy.

Much of what is contained in this report relates to the BFOR question, that is an examination of whether and to what extent being female is a legitimate and necessary requirement for the PW position in relation to female inmates. The data gathered and presented in this report will provide the evidence for and/or against this proposition and upon which the BFOR assessment would be premised. We cannot repeat all of the

relevant findings and analysis contained in the report in this discussion of the BFOR. This section is intended to provide an overview of the framework into which the information provided in this report would be put for the BFOR justification.

The classic statement of the requirements for a BFOR is from the 1982 Supreme Court of Canada decision in *Ontario (human Rights Commission v.Etobicoke, [1982} 1 S.C.R. 202* and has been quoted in most BFOR cases since:

> To be a bona fide occupational qualification and requirement, a limitation... must be imposed honestly, in good faith, and in the sincerely held belief that such limitation is imposed in the interests of the adequate performance of the work involved with all reasonable dispatch, safety and economy, and not for ulterior or extraneous reasons aimed at objectives which could defeat the purpose of the Code. In addition, it must be related in an objective sense to the performance of the employment concerned, in that it is reasonably necessary to assure the efficient and economic[al] performance of the job without endangering the employee, his fellow employees and the general public. (at p.208)

As an exception to the general prohibition against discrimination, the BFOR will be narrowly and strictly construed and rigorously examined. The requirement must clearly relate to the needs and performance of the job. It must have been thoroughly thought through, including a full exploration of alternatives that do not discriminate or are less discriminatory. Also, it must be well supported by credible evidence. According to the Supreme Court of Canada, "if the general purpose of the standard is rationally connected to the performance of the particular job, the particular standard was imposed with an honest good faith belief in its necessity and its application in its existing form is reasonably necessary for the employer to accomplish its legitimate purpose without experiencing undue hardship, the standard is a BFOR" (para 67 *BCGSEU* case).

BFOR's are not static concepts. Technological and other changes over time will give rise to different needs and requirements. What is considered a necessary and legitimate standard today may not be considered necessary tomorrow and vice versa. Different contexts will present different issues. Every BFOR should be periodically reviewed and assessed to determine whether it continues to be justified. Future changes in social conditions or in the correctional environment may mean that the women only PW requirement is no longer necessary.

The Supreme Court of Canada recently decided a BFOR case – *British Columbia (Public Service Employees Relations Commission)* v. *BCGSEU* (not yet reported) in which they outlined the test and requirements in detail. In addition, the Canadian Human Rights Commission's "Policy on Bona Fide Occupational Requirement" produced in 1988 is very helpful in setting out the intention, and likely application, of the BFOR exception.

The Supreme Court outlines a 3 step test to determine whether a discriminatory standard is a BFOR. The employer is required to establish the following in order to justify a discriminatory standard as a BFOR:

1. Rational connection to the job -- that the employer adopted the standard for a purpose rationally connected to the performance of the job.

This first step requires identifying the general purpose of the standard, that is what generally the standard is designed to achieve. The purpose of the female only PW standard is to protect women inmates from sexual harassment and abuse by male PWs; to protect the privacy of women inmates engaged in intimate activities; and to facilitate the emotional and psychological healing of women inmates who have been sexually abused. These purposes relate directly and significantly to the job of PW.

2. Bona fides – that the employer adopted the particular standard in an honest and good faith belief that it was necessary to the fulfillment of that legitimate work-related purpose.

This is the subjective element of the test, related to the motives and intentions of the employer. The standard cannot constitute a BFOR if it was not genuinely thought to be reasonably necessary or if it was motivated by discriminatory animus. There is ample evidence of CSCs efforts and commitment to avoid a discriminatory hiring practice in relation to PWs, if at all possible.

3. Reasonably necessary – that the standard is reasonably necessary to the accomplishment of the legitimate work-related purpose.

To show that the female only standard is reasonably necessary, it necessary to demonstrate that it is impossible to accommodate male PWs without imposing undue hardship. The women only PW standard must be shown to be necessary for the safe, efficient and reliable performance of the essential components of the job. The requirement must be objectively necessary, taking into account:

a) scientific and empirical data and expert opinion; impressionistic opinions or anecdotal evidence are less persuasive – there is no scientific data available on this question but this project provides extensive empirical data and expert opinion to support the women only BFOR

b) the detailed nature of the duties to be performed – the relevant duties relate to the extensive control and authority necessarily exercised by PWs over inmates; the job-related intimacy; the extreme vulnerability of many of the women inmates.

c) the conditions existing in the workplace with a duty to modify these conditions if to do so would not cause undue hardship – attempts to modify workplace conditions to accommodate male PWs have been unsuccessful; the undue hardship of having male PWs falls primarily on the women inmates rather than the employer, although male PWs pose an increased risk to the employer with respect to vicarious liability.

d) the effect of workplace conditions on employees, particularly those belonging to a protected group – the impact on female PWs of restricting the activities of male PWs in

terms of leaving the women PWs with the most onerous and negative duties and the impact of this on their relations with the inmates is a factor that points to the inadequacy of restricted activities for male PWs as a BFOR. : It is the attempt to employ a less discriminatory practice (i.e. the current cross gender staffing policy) that actually creates the negative effect on workplace conditions. Not only is the current policy ineffective in attaining the purpose of greater protection for women inmates, it has given rise to an additional set of problems in relation to female staff.

The following are factors to be considered in relation to the BFOR:

- Safe performance of the job -- relates to situations where the absence of the requirement would likely result in injury to the public or co-workers. Safety considerations are the strongest when they pertain to the safety of others and carry diminishing weight as they relate to the safety of the individual and to economic or material loss. The injury at risk in the PW context is to the women inmates. The risk is significant and the injury, if incurred, would be major.
- Economic risk -- includes indirect economic damage likely to result from injury to persons. In the PW context this would include the costs associated with the increased risk of vicarious liability.

In order to show that the requirement is reasonably necessary, the employer must establish that there were no reasonable, non or less discriminatory, alternatives and that it was not possible to accommodate those adversely affected by the standard without undue hardship to the employer. If a reasonable alternative exists to burdening members of a group with a given rule, that rule will not be a BFOR. This report extensively documents the inadequacy of the less discriminatory alternative of restricting the activities of male PWs and the impossibility of accommodating male PWs while at the same time providing the protection and healing environment necessary for women inmates.

Conclusion

A BFOR exists where "the general purpose of the standard is rationally connected to the performance of the particular job, the particular standard was imposed with an honest, good faith belief in its necessity, and its application in its existing form is reasonably necessary for the employer to accomplish its legitimate purpose without experiencing undue hardship". The female only PW standard would seem to meet the requirements of each of the three steps outlined by the Court in *BCGSEU* and accordingly to constitute a legitimate BFOR. If found to be a BFOR, it would provide a full defence to any claim of discrimination by a male seeking a PW position working with Federally Sentenced Women.

The Supreme Court of Canada decision in *Conway* clearly lays the groundwork for the analysis of women only prison workers as a BFOR. The gender analysis in *Conway* relating to the different circumstances and particular vulnerability of women inmates strongly supports the women only PW BFOR argument. In addition, Rule 53 of the United Nations' *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* provides strong

support for the requirement of female only prison workers as a BFOR. The rule that women prisoners be attended and supervised only by women officers is internationally recognized as the best practice for dealing with women prisoners. The rule is premised on the values of protecting the physical and emotional safety of women prisoners and respect for their dignity and human rights. According to the Supreme Court of Canada decision in *Baker*, these are the values and the principle that, if possible, should be reflected in the interpretation of the CHRA and the determination of what constitutes a BFOR with respect to staffing in relation to Federally Sentenced Women.

ii) Possible Charter Challenges by Federally Sentenced Women

In the absence of a policy of female only PWs, Federally Sentenced Women could challenge the policy of having male PWs. In so doing they would probably rely upon sections 7, 12 and 15 of the Charter. The argument might take the form, for example, that subjecting women who have been extensively physically and sexually abused and violated by men in positions of authority over them to the control and authority of male guards in a situation of incarceration constitutes an unjustifiable deprivation of security of the person under s.7, cruel and unusual treatment and punishment under s.12 and a breach of women inmates' equality rights under s.15. The data and analysis in this report could be used to support such a challenge.

d) Additional Related Issues

This Section addresses other issues of concern including the handling of sexual misconduct allegations, the need for a sexual harassment policy and a discussion of mediation and the inmate complaint and grievance system

i) Handling of Sexual Abuse Allegations - The Context

Our findings indicate that FSW were overwhelmingly negative about the present approach to handling allegations of sexual misconduct. (This approach is described in detail in the Findings section.) It is apparent that Federally Sentenced Women are not utilizing the Inmate Grievance System, or the staff misconduct system, to deal with these types of allegations.

It has long been recognized through research and inquiries, that sexual harassment and sexual assault are violations that are difficult for victims to report. The reasons for not reporting are:

fear of not being believed, particularly when the perpetrator has authority or a trust relationship with the victim;
the social standing of the perpetrator as compared to the victim;
the fact that these actions are purposely done without witnesses;
the volatile nature of the allegations; and,

fear of reprisals - the context of a prison makes it even more difficult for women to come forward.

A review of Human Rights Watch and the Amnesty International Reports, as mentioned earlier, indicates that women prisoners in the United States are very reluctant to come forward, experience serious reprisals often involving their liberty, and are largely unsuccessful in having allegations upheld and being protected from their abusers. A follow-up 1998 report by Human Rights Watch[16] states the following:

> Virtually all of the women incarcerated in Michigan who were interviewed for *All Too Familiar* and who had lodged complaints of sexual harassment or abuse have suffered some form of retaliation by the accused officer, his colleagues, or other inmates. As these guards wield near-absolute power over the women, retaliation can be devastating to the women's security, health and psychological well-being. We documented threats of physical harm, abusive put-frisks, verbal harassment, and trumped-up misconduct tickets that resulted in women being denied visitation rights with their families and losing the chance of early release from prison. By failing to monitor vigorously for retaliatory behavior and to discipline guards and employees who participate in retaliatory behavior, the corrections department sends a message to both the women and the guards that corrections employees may abuse, harass, threaten and harm women with impunity. Impunity in any context is a serious problem with a chilling effect on victims of violence and discrimination. However, impunity in prisons is particularly devastating because, quite simply, incarcerated women have no protection, no recourse, and nowhere to hide.

In order to prevent and protect women prisoners from sexual misconduct, it is essential that an impartial, effective and fair approach to handling such allegations is trusted by FSW, accused perpetrators, unions and management within CSC and the community. We have already noted that women inmates do not have faith in the present approach to dealing with sexual misconduct allegations by way of the Inmate Grievance system. The majority of staff respondents and the vast majority of FSW respondents felt that there are circumstances in which there should automatically be an outside investigation of an alleged incident, identifying sexual harassment and assault most frequently.

Staff as well, particularly male staff, have expressed real concerns about how impartial an investigation of sexual misconduct conducted by the institutions or CSC would be. They fear the inmate would be believed and their career and lives would be ruined.

---

[16] Human Rights Watch (1998) Nowhere to Hide: Retaliation Against Women in Michigan State Prisons pp.4-5.

They also fear community groups automatically believe a woman prisoner if she makes an allegation of sexual misconduct. Liability concerns of the CSC and Solicitor General Canada make it possible to see the interests of those investigating under the present approach as needing to be seen to be believing FSW over a staff person. Certainly, the majority of staff do not want to be forced to escort a woman prisoner in the community alone for fear of false allegations and the consequence of this to their lives.

Section ii) outlines four options to replace the present Inmate Grievance System for dealing with such allegations. Section iii) sets out minimum standards that need to be met by any option that is adopted. Section iv) sets out the recommended option.

ii) Options for Handling Allegations

A number of options were put forward in the course of our mandate concerning the handling of sexual misconduct allegations by women prisoners. Each is discussed below.

Option A: The Correctional Investigator's mandate and reporting relationship would be changed through legislative amendment.

Under the *Corrections and Conditional Release Act (CCRA)* in Part III, the Correctional Investigator is appointed to conduct investigations into the problems of offenders related to decisions, recommendations, acts or omissions of the Commissioner of Corrections and staff that affect offenders either individually or as a group. After investigating problems or incidents, the Correctional Investigator makes recommendations to the Commissioner. The Commissioner is free to follow the recommendations or not.

The Report of the Working Group on Human Rights, chaired by Max Yalden, in it's December 1997 report concerning CSC is entitled *Human Rights and Corrections: a Strategic Model.* Among others, the Report recommended changes to the legal mandate of the Correctional Investigator (CI), specifically that:

- The Correctional Investigator be authorized to report directly to Parliament; and
- The Office of the Correctional Investigator be granted the resources necessary (a) to carry important cases/issues to adjudication, and (b) to play a more active public role in communicating the social rationale for respecting inmates' rights. (pg 33)

CAEFS recommended in their submission that the CCRA should be amended so as to require CSC to act upon documentation of breaches of the law pointed out by the C.I., and that the C.I. should report directly to Parliament.

The option, then, is to amend the law to give the Correctional Investigator the power to require CSC to act. With respect to the matter at hand, the C.I. could be empowered to not only investigate allegations of sexual misconduct made by an inmate, but to enforce their findings. This would be a major shift in their function, one that is not at this time

being sought by the C.I. Once an audit body is a decision maker, it may affect their ability to audit without at least the perception of conflict of interest, as any audit would possibly involve their own decisions. On the other hand, the C.I.'s office is very knowledgeable about the penitentiary system, already has trained investigators, and appears to have considerable credibility with inmates who were interviewed.

Option B: CSC's policies and procedures should change such that penitentiaries never deal with such complaints internally; that a person from the community be involved in all such investigations, and that the regional level of grievance be dispensed with for sexual misconduct grievances such that the Deputy Commissioner for Women Offenders would handle appeals concerning sexual misconduct allegations.

This option involves changing who deals with allegations of sexual misconduct such that the investigation might be seen to be more independent and impartial. At a minimum, the institution where the alleged misconduct occurred should not handle the investigation. We know from our findings that internal investigations result in inmates being extremely reluctant to come forward should sexual misconduct occur. As noted above, inmates and staff alike believe that serious allegations such as sexual misconduct, should automatically be handled outside of the institution. Many noted that investigations should at least involve a person outside CSC. Others recommended that any decision at the first instance should be appealable, and should go directly to the Deputy Commissioner for Women Offenders.

In other words, this option keeps the investigation and disposition of sexual misconduct allegations within CSC but introduces some changes that would make the process less open to concerns of conflict of interest, or bias. This option has the benefit of the investigative body also having the power to act on a finding that sexual misconduct occurred. These changes still, however, keep the control of the investigation within the confines of the employer's domain, and therefore, could still be seen as potentially biased or intrinsically to have a conflict of interest. Given the relative power imbalance between an individual inmate making such a serious allegation, and the staff member being investigated by those who might be liable should the accusation be upheld, a chilling effect is likely. The fear of reprisals is also heightened when the social institution is investigating in effect itself.

Option C: The police should automatically be called to handle any allegation that could be viewed as a criminal offence and the courts would make a determination if a charge is laid.

A number of respondents advised the Project that any sexual misconduct allegation that may be a criminal offence should be investigated by the police. The police certainly would be seen as independent of CSC by both parties, and are trained in investigations of these kinds. They have the power to lay a charge if warranted and from there the allegation would be handled by the courts. A difficulty lies with the situation where a

women prisoner does not want the police called to investigate her allegation. As is the case in the community at large, women victims are often very reluctant to go to the police and from there through the courts. They sometimes feel like they are on trial, particularly when defence counsel try to discredit them. Women prisoners are likely to have these concerns, and they may well be heightened given their vulnerability to such cross examination. Women prisoners also may have concerns about police given their status as prisoners, and may not trust the police to act fairly when an allegation is being brought forward by an offender.

Option D: An independent body would investigate allegations of sexual misconduct, and possibly other kinds of serious inmate allegations.

A fourth option involves creating a new independent body that would be responsible for investigating and coming to a finding with respect to allegations by inmates of a serious nature, including sexual misconduct. This body would be created by legislative amendment, and would have its authority and procedures outlined in law.

This idea is not a new one and in fact has been suggested by the very body whose role is to provide recommendations, including those that are of a systemic nature. The Correctional Investigator has more than once recommended such a mechanism. The Annual Report of 1996-7 states:

> "On the basis of this Office's experience over the years in dealing with the Correctional Service and without in any way limiting the judicial guidance and control called for by Madame Justice Arbour, I believe there is an urgent need for a mechanism somewhere between the Ombudsman function of this Office and the courts, with the legislative authority to order timely corrective action in instances of illegalities, gross mismanagement or unfairness. The correctional environment, the impact of administrative decisions on individuals within that environment and the past track record of the Correctional Service in approaching individual and systemic areas of legitimate concern in an objective, timely and thorough fashion, demands that a timely and responsive binding avenue of redress be available.
>
> So again, as I did in last year's Annual Report, in response to and in support of the findings of Madame Justice Arbour, and in concert with the ongoing review of the *Corrections and Conditional Release Act*, the Commissioner, recommend:

a) that an administrative tribunal be established with the authority both to compel Correctional Service compliance with legislation and policy governing the administration of the sentence and to redress the adverse effects of non-compliance, and
b) that access to the tribunal be provided for those instances where if within a reasonable time after receiving a recommendation from the Correctional Investigator pursuant to s. 179 of the *Corrections and Conditional Release Act,*

the Commission of Corrections takes no action that is seen as adequate or appropriate.

This recommendation, as I have previously indicated, is intended to support and complement, not attenuate or replace, the function of this Office in ensuring that areas of offender concern are decided on in an objective and timely fashion consistent with the Service's legislative responsibility."pg.3)

This option, then, involves taking the investigations of sexual misconduct allegations, along with other allegations of a serious nature such as physical assault, away from CSC and giving the responsibility to an independent body. This option certainly would be seen to be independent by all parties, and would have trained investigators to handle these complex complaints. Such a body would develop considerable understanding and knowledge of the unique world of the penitentiary, and could bring this to bear on coming to a determination. Investigators could also be trained to have knowledge and sensitivity with respect to victims of sexual abuse/misconduct.

There are a number of issues that would need to be addressed in such a model. The question of how stipulations for handling of discipline of employees spelled out in collection agreements with unions can be incorporated in such a new approach, and the degree to which the discipline process would need to rest within CSC are central ones. It may be that such a body would handle fact finding only, leaving discipline to the present CSC process, possibly guided by legislation. Whether information gathered in an investigation of an allegation could be used against a staff member in any discipline or criminal hearing is another important question to be addressed.

iii) Minimum Standards

Recommendation 5:

Regardless of which option is chosen, the following set of minimum standards are required in order to increase the credibility of and effectiveness of the handling of sexual misconduct allegations.

a) **that no process internal to CSC, even with outside advisory review, be used to handle inmate sexual misconduct accusations against non-inmates, including allegations against staff, contract workers and volunteers;**
b) **that conflict resolution or mediation not be used for sexual misconduct allegations;**
c) **that inmate sexual misconduct allegations be investigated and dealt with completely outside of the facility where the alleged incident occurred;**
d) **that any process incorporate an approach for complaints by Aboriginal women inmates that recognizes their vulnerability to persons in positions of trust and authority within their own culture as well as outside it;**

e) **that policies and procedures for fact finding/investigations be based on principles of due process and fairness, and should be clearly articulated. There should be a formal process for a "paper trail", which must include a way of tracking each step from the initial allegation to its resolution. Privacy and access to information legislation and regulations must be fully incorporated in such policies and procedures;**
f) **that both parties have the right to an assistant of their choosing;**
g) **that police must be called in to investigate allegations that could constitute a criminal offence; if the woman inmate complainant does not want to proceed, other mechanisms for investigation must be open to her.**
h) **that CSC is clearly responsible for protecting the complainant from the respondent or from reprisals, including suspending the respondent with pay or reassigning such that contact between the complainant and the respondent is not possible;**
i) **that those investigating such allegations be free of conflict of interest concerns, and have training in or knowledge of investigating sexual misconduct allegations, and informed about sexual abuse/misconduct, criminal justice and corrections;**
j) **that there be fully resourced independent monitoring or auditing of whatever approach is selected;**
k) **Federally Sentenced Women should have access to independent funded assistance in submitting the initial allegation and throughout the process. This assistance could be provided by community organizations such as Elizabeth Fry Societies, aboriginal organizations, victim service organizations; and,**
l) **Federally Sentenced Women and those working in the women's facilities, as well as regional and national headquarters, are provided with ongoing information and education as to the new approach taken to sexual misconduct allegations.**

iv) The Preferred Option

While each option listed above have benefits and drawbacks, after careful consideration, we are recommending the option D that "An independent body would investigate allegations of sexual misconduct and possibly other kinds of serious inmate allegations" as the preferred route as it provides the greatest capacity for a mechanism to deal with these serious complaints that would be, and would be seen to be, unbiased, independent, knowledgeable and fair.

Recommendation 6:

It is recommended that the *Corrections and Conditional Release Act* (CCRA) be amended at the earliest opportunity to create an arm's length body that would handle allegations of sexual misconduct and other serious allegations by inmates such as physical assault.

The CCRA amendments should include:

- the definition of sexual misconduct
- the role and composition of the tribunal
- mechanisms for investigations
- timelines for all stages of the process
- penalties for various types of sexual misconduct
- whistleblowers protection
- provisions for protection of complainants
- provisions for due process for respondents
- provisions requiring preventive measures, including screening, training and ongoing professional development
- provisions for hiring a secretariat

- the Secretariat to the body should be adequately resourced on a long term basis.

- The body and it's Secretariat should be arm's length to the Solicitor General and the Ministry itself. At the same time, the body should be given full authority to conduct a proper and thorough investigation.

- Federally Sentenced Women who are housed through federal/provincial agreements in provincial facilities should have equity of treatment and protections with other Federally Sentenced Women. Federal/Provincial agreements should clearly indicate that Federally Sentenced Women have access to this new body for allegations of sexual misconduct.

An independent body created by legislative amendment is the favoured option for a number of reasons. Such a body has been recommended by the Correctional Investigator after years of experience with the internal systems of CSC for dealing with such concerns. This model ensures an informed fact finding by persons who are seen by all parties to be impartial. Centralizing the investigative mechanism for serious complaints including sexual misconduct allegations will allow for investigators to be knowledgeable or trained in sexual abuse/misconduct investigations as well as corrections. This process would allow for greater transparency and therefore accountability than an internal CSC investigative process. Centralizing fact finding for these kinds of complaints will also ensure that statistics can be kept of allegations so that trends can be more easily tracked and processes can be audited. An effective process for fact finding and discipline should also act as a deterrent to prevent sexual misconduct against female prisoners.

The creation of an independent body to investigate allegations of sexual misconduct as well as other serious allegations should in no way be construed to be replacing or limiting the function of the Correctional Investigator's function. Whatever option is chosen for handling of sexual misconduct allegations, there will always have to be a body that monitors or audits the handling of such allegations. Indeed, should the option of changing the mandate of the C.I. such that they are the body to investigate and make enforceable findings on allegations, another body would have to be mandated to

monitor the C.I.'s handling of these allegations. The C.I. is the body who is now responsible for auditing the handling of complaints or allegations by inmates. However, they have been chronically under-resourced for this work, particularly with respect to dedicated staff positions for women prisoners. In addition, the independence of the C.I. should be reinforced by amending the CCRA to report directly to parliament.

Recommendation 7:

That the CCRA be amended to require that the Correctional Investigator report directly to Parliament; that the monitoring or audit responsibilities be recognized and properly resourced by providing sufficient funds for at least two full time staff dedicated to Federally Sentenced Women.

Recommendation 8:

In the event that the federal government opt for continuing to handle allegations of sexual misconduct made by Federally Sentenced Women within the Correctional Service of Canada,

It is recommended that any boards of investigation be composed of a majority of community representatives who have expertise in sexual abuse/misconduct.

v) Sexual Harassment Policy

It is important to note that 54 of the 89 staff who responded to our questions on this issue felt there should be a policy that prohibits sexual harassment of FSW and clearly see such a policy as including harassment by other inmates, contract workers and volunteers as well as staff. This reconfirms our previous findings that a sexual harassment policy is wanted and needed to prevent incidents, send a clear message as to the unacceptability of such behaviour, provide a basis for education/training, and encourage victims to come forward. Such a policy should also clearly identify what is prohibited, protect complainants during and after a complaint, spell out the process for investigation, and specify consequences of sexual harassment.

This recommendation also concurs with the Arbour Commission where it was also recommended that "the sexual harassment policy of the Correctional Service be extended to apply to inmates".[17]

Recommendation 9:

As recommended in out First and Second Annual Reports, it is recommended that CSC develop a sexual harassment policy that clearly prohibits sexual

[17] Op cit. p. 217

harassment of inmates by staff. This policy must clearly articulate whatever option for handling of such complaints is chosen.

The Senior Deputy Commissioner and Deputy Commissioner for Women Offenders has recently informed the Co-Monitors of the progress on this issue. The Deputy Commissioner for Women states in a letter of March 24, 2000 that "work on a permanent global harassment policy instrument is being conducted by the Working Group on Harassment, established to develop a response to the recommendation on harassment policy from the Reports on Human Rights in Corrections. The Working Group is exploring the creation of an all encompassing Commissioner's Directive with separate standard operating practices on staff-staff, staff-offender, offender-staff and offender-offender situations as well as processes to investigate/resolve such situations. Given the complexity of this project, and our requirement for consultation during policy development, a draft global policy is not anticipated before the end of this year."

The Co-Monitors welcome such action. A clear policy on sexual harassment is essential to prevention of sexual misconduct by staff. It will be clear what is not permitted, and the consequences for violation of the policy are important to stopping at least some perpetrators from "crossing the line drawn" in such a policy.

vi) Mediation and Conflict Resolution and the Inmate Grievance System

While the Co-Monitors are clearly recommending that mediation/conflict resolution and the Inmate Grievance System not be used for sexual misconduct allegations, we received considerable comment from respondents about conflict resolution and inmate grievances. Effective mechanisms for resolution of the conflicts which inevitably arise in the prison context can be a major positive force, but if conflict/grievance resolution is ineffective, it can become a major source in itself for frustration and other problems. Accordingly, the Co-Monitors are offering a number of suggestions in this area so that our findings might inform improvements in these areas, regardless of the option chosen to deal with sexual misconduct allegations. The Inmate Grievance System may well be used for complaints or grievances about other issues related to cross gender staffing.

CSC's current model for grievance resolution places a high emphasis on informal resolution, at the "complaint" stage, before the grievant proceeds to the formal grievance procedure. Informal resolution of "complaints" in effect requires the grievant to negotiate her complaint with the staff member who is responsible for the matter in question. Research in this area[18] suggests this is problematic because too often it can result in imposed rather than real solutions: the complainant is put off rather than satisfied. Our own interviews suggest that neither staff nor inmates are satisfied with informal resolution at most FSW institutions (with some exceptions). In addition, an

[18] See, e.g., Singer, Linda (1990, n.p.) Inmate Grievance Procedures: Design Features and Experience. Report of a seminar with CSC, NPB and Correctional Investigator staff in Ottawa, August 21, 1990; and Dillingham, David (1974) Controlled Confrontation. Washington: National Institute for Law Enforcement and Criminal Justice.

informal system can impair the accessibility of the grievance procedure; it does not allow for proper monitoring of complaints or solutions; and research suggests that grievants are more likely to feel satisfied with both the process and the outcome if there is some degree of formality to the procedure.

Mediation of inmate complaints is a far more effective process than negotiation, especially in a setting like a penitentiary, where there are large power imbalances. Mediation may be carried out by any person who is trained in mediation skills, is perceived by staff and inmates alike to be fair, and has no direct stake in the outcome.

Although CSC policy allows for the formation of a staff-inmate Committee for mediating grievances, most penitentiaries do not have an active committee, and this is regrettable. The solution to most grievances in a prison setting is obvious, and in most instances, the matter can be settled without resort to higher levels if both parties can be brought together before a trained, credible Committee which has the manifest support of management. An additional (and related) problem is that very few current CSC staff or inmates have had any training in the conflict resolution principles and design, principles which should guide a mediation-based grievance procedure. As a result, many staff and managers see the grievance procedure as an irritant or a personal attack, and inmates tend to see it as slow, ineffective and a basis for reprisals.

The Inmate Complaints and Grievance System should be formal, including at the initial complaint stage and in any mediation or conflict resolution emanating from a complaint by an inmate. Specifically:

- complaints should be in writing and there should be written responses to each complaint
- staff and inmates should receive regular updates of decisions by the various levels of grievances and any policy implications
- conflict resolution/mediation should only occur when there is consent by both parties freely given

A properly funded pilot project should be undertaken to test the feasibility and best design of such an approach. Careful attention should be paid to dealing with training and confidentiality issues in the design of such a pilot. The approach should be based on the following:

- filing a "complaint" should never be mandatory and, like grievances, should always involve a full written reply and explanation for the response
- following the initial submission, the Inmate Clerk, Staff Grievance Coordinator, or staff or inmate members of the Grievance Committee, working singly or in teams, may attempt to mediate a solution between the parties
- unless the grievant feels the matter is confidential, grievances not resolved at the initial stage should be mediated by the Grievance Committee, made up of equal numbers of staff and inmates

- solutions agreed to at this mediated hearing should be implemented on the spot unless they require the authority of a more senior CSC decision-maker to implement, in which case, they should become a recommendation by the Committee to the appropriate authority
- staff and inmates should receive regular updates of decisions by the various levels of grievances and any policy implications

This pilot project should be based on "best practices". Research suggests that both inmates and staff should be oriented and trained together in mediation principles and the key design principles of an effective grievance procedure. Following initial orientation for the entire institution, candidates for key staff positions (Coordinator, Committee members) should be chosen, and inmate participants (Clerk, Committee members) should be elected by secret ballot. The key actors should then be trained together in mediation and consensus-building skills through role-playing and other hands-on experience.

The precise workings of the procedure should be determined by staff and inmates deliberating together. The procedure should be tailored to suit each individual institution, as for example where certain cultural adaptations would make it more workable. This improves the chances that all concerned will be committed to the procedure, will comply with it, will find it less threatening, and will not use it for frivolous grievances.

e) Follow Up And Monitoring

In addition to recommendations concerning the C.I. and an independent investigative body as discussed above, a number of respondents raised the issue of ongoing monitoring in light of the fact that this is our last report. A synopsis of the comments, suggestions and recommendations can be found in the Stakeholders section. The Co-Monitors have carefully considered these submissions and developed the following recommendations in addition to the recommendation concerning the C.I..

Recommendation 10:

That, in addition to the strengthening of the Correctional Investigator's (C.I.) capacity to monitor allegations of sexual misconduct recommended above, the long-standing recommendation from *Creating Choices* to create an independent National Advisory Committee should be implemented.

This committee should be created through an amendment to the *CCRA* at the earliest opportunity, but need not wait for such legal status to be commissioned. One of the mandates of this committee would be to monitor sexual misconduct and cross gender staffing issues on an ongoing basis. This committee would bring a cross section of

knowledgeable organizations and individuals, such as the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, and the National Native Women's Association, together to provide advice and recommendations for change on an ongoing basis. Sufficient funds should be set aside annually to allow this committee to carry out its mandate.

Recommendation 11:

While CSC is establishing such a committee, undertaking the necessary steps to implement a female only front line worker policy, and undertaking legislative amendments, an independent monitor should be empowered to carry on the work of this Monitoring Project for one year.

APPENDIX A

CROSS-GENDER STAFFING PROJECT

STAFF AND OUTSIDER QUESTIONNAIRE

Hello, my name is (_____) and I am with the Cross-Gender Monitoring Project. This Project was created by CSC in 1997. The purpose of the project is to track related to cross-gender staffing and ways to protect FSW from sexual harassment or assault by any non-inmate. Before we begin, I want to assure you that all interviews are completely confidential; your name will never appear in any report, memo or conversation which Project staff have with anyone as a result of our conversation. Is there anything you would like to ask me before we begin?

PART I. IDENTIFIERS

Respondent is: (check one)

1. Staff – Institutional Management
2. Staff – Institutional Line/Unit Worker
3. Staff – Institutional Other
4. Staff – NHQ Administration
5. Staff – RHQ/Provincial Administration
6. Institutional Contract Worker
7. Institutional Volunteer
8. NGO Representative
9. CAC member
10. Other

Respondent is: (check one)

1. Male
2. Female

Institution: _____

Institution is: (check one)

1. CSC facility for women
2. Provincial facility for women
3. CSC maximum security unit for women within male institution
4. CSC community residential facility
5. Provincial community residential facility
6. Privately-run community residential facility
7. Not applicable

Previously interviewed by us? 1. Yes 2. No 3. Don't know

Job title:_____

Length of service:_____ years

Length of time at this facility: _____ years

PART 2. TRAINING [For correctional workers only]

1. Have you taken the ten-day Women-Centred Training Program [or a provincial equivalent]?
   1. Yes 2. No, but took a shorter version 3. No

   [If Yes or No-but,] How long ago did you take it?_____

   [If Yes or No-but,] What content was covered in this training? _____

   _____

   [If Yes or No-but,] Do you feel that this training Program adequately prepared you for working with FSW? 1. Yes 2. No 3. Yes, for the basics, but would like more training.

   [If No or Yes-but,] What aspects of your present work do you feel you need further training for?_____

   _____

   (If no, why not?_____

   _____

   _____

2. Have you taken any other training specific to women offenders or corrections for women?
   1. Yes 2. No

   [If Yes,] who delivered this training? 1. CSC2. Other (specify)_____

   [If Yes,] how long did this training last? _____days

   [If Yes,] what content was covered in this other training?_____

   _____

3. Apart from what we have already discussed, in what areas would you like more training particular to your current work with FSW (prompt if necessary: e.g., understanding dynamics of abuse, CSC policies, conflict resolution)?

   _____

3(a) What was the screening process like when you applied to work here?

3 (b) How should the screening process be improved (if applicable)?

PART 3. EMPLOYMENT ISSUES

[Note: Questions 4 through 9 should not be asked of staff/management of provincial or privately-run facilities.]

4. As you probably are aware, the job classifications and job descriptions of Primary Workers at FSW facilities are currently under review. Do you believe that these Primary Workers should continue to be in the CX classification? 1. Yes 2. No

5. Why/why not? _____

6. How, if at all, should Primary Workers' job descriptions be changed (what more should they reflect)? _____

7. As you are also probably aware, an issue has been raised that since male staff working in FSW facilities are restricted from working on Emergency Response Teams, they do not receive training in this function. As a result, their chances for transferring or applying for other jobs may be affected. How should this concern be addressed?

1. Give all staff training in Emergency Response functions
2. Train male staff in Emergency Response functions after transfer and forbid their exclusion from transfer on that ground
3. Don't know
4. Other solution (specify) _____

8. Should female staff at FSW facilities receive firearms training on the same rationale – that is, to prevent any disadvantage in terms of applying for other jobs or transferring?

1. Yes 2. No

9. Another issue which has been raised concerns the pairing of staff to do rounds and counts, etc. Do you think that rounds should always be done by two staff together?

1. Yes 2. No 3. It depends on the institution and situation

If no or "depends", why so?_____

_____

_____

10. [Only for staff/management at facilities with an all-woman staff] Should male Primary Workers be allowed to work in institutions, living units or community correctional centres for women prisoners?

1. Yes 2. No 3. Yes, in certain circumstances

(If yes) (a) anytime (b) only during the day

[If no] Why not?_____

_____

(If "just in certain circumstances" When?_____

_____

_____

_____

11. What effect do you think the presence of male staff has on a correctional facility for women? What are the benefits (+) or disadvantages (-)? **(Use symbols)**

_____

_____

12. Do you think male staff (s), contract workers (cw) or volunteers (v) should ever be allowed to: (Read list; check all which respondent indicates – "No" and add (s) (cw) & (v)

- Conduct, witness or videotape strip searches of FSW
- Do frisk searches or pat-downs
- Take or supervise the taking of urine samples
- Do planned Emergency Response functions, such as cell extractions
- Do camera-cell duties which allow male staff to observe FSW on camera
- Do single-man counts or other duties which permit a lone man to be in living areas, bathroom areas, etc., without a female staff member present
- Do any counts or other duties (i.e., even with a female staff member present or as a partner) in living areas, bathrooms, etc.
- Be present at night in living areas, bathrooms, etc.
- Act as an escort for temporary absences without the help of a female staff member
- Do any work which permits a male staff member to be alone with one or more FSW, even if he is in sight or sound of other staff
- Do any work which permits a male staff member to be alone with one or more FSW in an area where he cannot be seen or heard by other staff
- Do any work which places a male staff member in direct contact with FSW
- Any work in here (i.e., should the facility/unit should be staffed entirely by women)
- Other (specify)_____

13. [If respondent believes that all duties/all direct-contact duties should be performed by female staff] Why do you oppose the use of any male staff in direct contact with FSW?

_____

_____

14. A concern has been raised that the restrictions on certain roles which can be performed by male staff creates an undue burden on female staff to work night shifts. What is your view of this and how should it be addressed?

1. A necessary evil – nothing can be done about it without creating even more harm
2. Not really a problem – female staff are aware of this before they sign on
3. A real concern – there should be more scope for male roles in facility in order to relieve burden on female staff to work night shifts
4. Other (specify)_____

Have restrictions and burden on female staff had any impact on staff morale?

_____

_____

_____

PART 4. POLICIES AND PROCEDURES

15. Are you familiar with the National Operational Protocol for CSC women's institutions and maximum security units? 1. Yes 2. Somewhat 3. No

[Unless No,] Please tell me what are the main operational practices which are covered in the Protocol: (Check each of the following which are mentioned – Do not prompt except to say, "Anything else?")

- all front-line staff announce entry into living unit other than in quiet hours
- inmate in the bathroom at time of count to be given time to cover herself
- male staff to stay paired with female staff for living unit entries from curfew to 6 AM
- male contract/maintenance workers to be escorted by a woman while in living area
- male staff not permitted to monitor women in camera cells
- frisk searches/pat downs to be conducted only by female staff
- strip searches to be conducted, witnessed and taped only by female staff
- emergency first response may be by a man, but women must be deployed ASAP
- planned emergency response must be by a women-only team (with variants)
- male staff must not be alone with FSW except in observable area

16. What would you say is the rationale behind the Protocol? (Interviewer to rate response)

1. Good understanding of issues
2. Fair understanding of issues
3. Poor/no understanding of issues

17. Do you find there are any areas of conflict or inconsistency between the Protocol and other CSC policies or procedures? 1. Yes 2. No

[If Yes,] what are these areas, and how much of a problem are they?_____

_____

18. Are there any provisions in the Protocol or any other CSC policy or procedure – **as it affects the correctional response to FSW** – which you disagree with? 1. Yes 2. No

[If Yes,] Please explain which provisions you disagree with **and why**. _____

_____

_____

19. Do you believe that currently, there is sufficient scope within CSC for appropriate disciplinary action to be taken in the case of a staff member being found to have violated the Operational Protocol? [In case of respondents who are not very familiar with the Protocol, say instead: "... found to have violated a FSW's important privacy rights, such as not announcing entry onto a living area, not giving a woman time to cover herself, or leaving a woman in an unobservable area with a male staff member or contract worker?"]

1. Yes 2. No 3. Not sure

If No, or Not sure, What do you feel is lacking, or why are you not sure?_____

_____

PART 5. INCIDENTS

20. Have you ever been aware of a situation in which any of the following has taken place in an institution where you were working [CAC: "where you were a CAC member"] in the past year and a half? (Check each provision violated) [Interviewer: Note refusals to discuss as such.]

- front-line staff not announcing entry into living unit other than in quiet hours
- inmate in the bathroom at time of count not given time to cover herself
- male staff not paired with female staff for living unit entries from curfew to 6 AM
- male contract/maintenance workers not escorted by a woman while in living area
- male staff permitted to monitor women in camera cells
- frisk searches conducted by male staff
- strip searches conducted, witnessed or taped by male staff
- emergency first response made by a man, but women not deployed ASAP
- planned emergency response conducted by a team including male staff

- male staff, contract worker or volunteer alone with FSW in non-observable area
- staff, contract worker or volunteer making inappropriate references to sex to a FSW
- inappropriate sexual contact between a staff member, contract worker or volunteer and a FSW

Describe details or other situations given by respondent:

_____

_____

_____

21. Does CSC policy prohibit any of the situations I just described (re-read list if necessary)
    1. Yes, all of them
    2. Yes, _____ of them (count the number respondent knows are violations)
    3. No, they are all permissible if the circumstances dictate

22. In that/those instance(s) which you said took place in the past year and a half, was any disciplinary action taken against staff, and was the disciplinary action appropriate? (boxes below allow for coding of up to four situations – use reverse for more)

1. Yes, appropriate	☐	☐	☐	☐
2. No, too harsh	☐	☐	☐	☐
3. No, too lenient	☐	☐	☐	☐
4. No action was taken	☐	☐	☐	☐
5. No action was taken because this was not a violation of any policy or procedure	☐	☐	☐	☐
6. Not applicable (has not heard of any such violations)	☐	☐	☐	☐
7. No response/refused to answer	☐	☐	☐	☐

23. Do you believe there should be any changes to procedures or disciplinary actions which are available in cases where staff violate important policies or procedures? And if so, what more is needed?

_____

24. Do you believe there should be a [CSC] policy which specifically prohibits sexual harassment of FSW?

1. Yes 2. No 3. Yes, under conditions or of a certain type

If No, why not? 1. Implied in other existing policies 2. Other (specify)

_____

[If Yes or qualified Yes,] what behaviours do you think a sexual harassment policy should prevent or prohibit?– (check all that are mentioned -- Do not prompt other than to say, "Anything else?")

- 9 sexual assault
- 9 any touching of a FSW except in a security situation
- 9 improper use of frisk or strip searching powers or procedures
- 9 sexual contact with a FSW in exchange for consideration
- 9 "consensual" sexual contact with a FSW
- 9 any sexually suggestive language or "joking"

[If Yes or qualified Yes,] And should such a policy apply to staff or inmates or both? (check all that are mentioned -- Do not prompt other than to say, "Anyone else?")

- 9 protection of FSW from any staff member in any of the above situations
- 9 protection of FSW from any staff member, contract worker or volunteer
- 9 protection of FSW from any inmate in any of the above situations

25. Are there any circumstances in which you believe there should automatically be an outside investigation of incidents or alleged incidents? For example, if an allegation is made that a staff member or outside worker or volunteer sexually assaulted a FSW? 1. Yes 2. No

[If Yes,] what kinds of circumstances would warrant an automatic outside

investigation? _____

_____

PART 6. GRIEVANCE PROCEDURE

26. On a five-point scale, where "1" means it does not work well at all and "5" means that it works very well, how would you rate the effectiveness of the CSC inmate grievance system in resolving inmate complaints to the satisfaction of all parties?

1.....2.....3.....4.....5

27. Are there any ways which you would suggest to improve the inmate grievance procedure?

_____

_____

28. Would you support the creation of an institutional/unit committee of equal numbers of staff and inmates, trained in conflict resolution procedures, to try to resolve grievances at the first level? 1. Yes 2. No 3. For some grievances (specify)

29. Why/why not? _____

30. Is there a way to make outside review of rejected grievances more effective? Who should perform this outside review function, how, and at what stage in the process?

_____

_____

_____

31. Should allegations about sexual harassment/assault be handled differently from the present grievance system? 1. Yes 2. No

If yes, how should they be handled?_____

_____

_____

_____

PART 7. GENERAL

32. Apart from what we have already discussed, are there any changes you would like to suggest which would make an improvement to how things are done or how effective the system [or this institution] is?_____

_____

_____

_____

33. Finally, is there anything at all that we have not discussed which you believe is relevant to the issues we have been talking about or to effective correctional practice for FSW generally?

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

That concludes the interview. I want to thank you very much for participating.

CROSS-GENDER STAFFING PROJECT

FSW (INMATE) QUESTIONNAIRE

Hello, my name is (_____) and I am with the Cross-Gender Monitoring Project. This Project was created by CSC in 1997. The purpose of the project is to track issues related to cross-gender staffing and ways to protect FSW from sexual harassment or assault by any non-inmate. Before we begin, I want to assure you that all interviews are completely confidential; your name will never appear in any report, memo or conversation which Project staff have with anyone as a result of our conversation. Is there anything you would like to ask me before we begin?

PART I. IDENTIFIERS

Institution: _____

Institution is: (check one)
1. CSC facility for women
2. Provincial facility for women
3. CSC maximum security unit for women within male institution
4. CSC community residential facility
5. Provincial community residential facility
6. Privately-run community residential facility

1. Previously interviewed by us? 1. Yes 2. No 3. Don't know

2. How long have you been at this facility?_____

3. [If at provincial or privately-run facility] Have you ever done time at a facility run by CSC? 1. Yes 2. No

[If Yes] Which one(s) and how long ago?_____

_____

PART 2. EMPLOYMENT ISSUES

4. Should male Primary Workers be allowed to work here? 1. Yes 2. No

Why or why not?

_____

_____

_____

_____

[Note: For question 5, when interviewing in an institution with all-female PWs, preface question with "If there were to be male PWs here, do you think they should be allowed to ..."]

5. [For others, if yes to Question 4] Do you think male staff (s), contract workers (cw) or volunteers (v) should ever be allowed to: (Read list; check all which respondent indicates – "No" with notation as to s, cw or v)

- Perform, witness or videotape strip searches of FSW
- Do frisk searches or pat-downs
- Take or supervise the taking of urine samples
- Do planned Emergency Response functions, such as cell extractions
- Do camera-cell duties which allow male staff to observe FSW on camera
- Do single-man counts or other duties which permit a lone man to be in living areas, bathroom areas, etc., without a female staff member present
- Do any counts or other duties (i.e., even with a female staff member present or as a partner) in living areas, bathrooms, etc.
- Be present at night in living areas, bathrooms, etc.
- Act as an escort for temporary absences without the help of a female staff member
- Do any work which permits a male staff member to be alone with one or more FSW, even if he is in sight or sound of other staff
- Do any work which permits a male staff member to be alone with one or more FSW in an area where he cannot be seen or heard by other staff
- Do any work which places a male staff member in direct contact with FSW
- Any work in here (i.e., should the facility/unit should be staffed entirely by women)
- Other (specify)_____

6. What do you think is the effect of having men working in prisons or community correctional centres where women are serving time? What are the benefits and disadvantages?

_____

_____

_____

PART 3. POLICY AND PROCEDURES

7. Have you ever heard of the National Operational Protocol for CSC's women's institutions and maximum security units? (Cross Gender Policy?) 1. Yes 2. No 3. Not sure

[If "Not sure" or "No", describe the Protocol and ask] Does this sound familiar now?

[If Yes] Could you tell me what it's all about?

1. Good understanding
2. Fair understanding
3. Poor/no understanding

8. Have you ever seen a copy of the Protocol? 1. Yes 2. No

9. Have you ever asked for a copy of the Protocol? 1. Yes 2. No

[If Yes] And were you given a copy? 1. Yes 2. No

PART 4. INCIDENTS

10. Have you personally had any of the following things happen **to you** in the past year and a half in a facility run by CSC? [Read only the last four if the FSW has only been in all-women-staff institutions during the past year and a half]

- male staff coming on living unit without announcing (other than in quiet hours)
- were you ever seen changing or coming out of the shower because a male staff member didn't give you time to cover yourself
- seen a male staff member alone in the living unit after curfew (without a female staff member present)
- seen a male contract/maintenance worker alone in the living unit (without a female staff member being present)
- been observed by a male staff member while in a camera cell
- been frisked by a male staff member
- been strip searched by male staff or had a male staff member witness or tape your being strip-searched
- been in an emergency situation which was handled by a male staff member without calling in female staff
- been in an Emergency Response Team situation where there was a male staff member as part of the Team
- been in an area with a male staff, contract worker or volunteer where you could not be observed or heard by female staff
- had any staff member, contract worker or volunteer make a remark or comment about sex that made you uncomfortable
- been touched in a sexual way by any staff member, contract worker or volunteer
- had any staff member, contract worker or volunteer approach you or hint to you that they would be interested in some kind of sexual contact with you
- had any sexual contact with any staff member, contract worker or volunteer – with your "consent" or because you had a reason to

Describe details or other situations given by respondent:

_____

_____

_____

11. Does CSC policy prohibit any of the situations I just described (re-read list if necessary)
    1. Yes, all of them
    2. Yes, _____ of them (count the number respondent knows are violations)
    3. No, they are all permissible in certain circumstances

12. Have you ever seen or heard of any of the situations I have just described happening **to another FSW** in a CSC-run facility in the past year and a half? 1. Yes 2. No

[If Yes] Could you describe to me what you saw or heard happened?_____

_____

_____

(If Yes) Was the incident reported? 1. Yes 2. No

Why or why not?_____

_____

_____

_____

_____

13. In that/those instance(s) which you said took place in the past year and a half, was any disciplinary action taken against staff, and was the disciplinary action appropriate? (boxes below allow for coding of up to four situations – use reverse for more)

1. Yes, appropriate	❐	❐	❐	❐
2. No, too harsh	❐	❐	❐	❐
3. No, too lenient	❐	❐	❐	❐
4. No action was taken	❐	❐	❐	❐
5. No action was taken because this was not a violation of any policy or procedure	❐	❐	❐	❐
6. Not applicable (has not heard of any such violations)	❐	❐	❐	❐
7. No response/refused to answer	❐	❐	❐	❐

14. Are there any circumstances in which you believe there should automatically be an outside investigation of the incidents or alleged incidents? For example, if an allegation is mde that a staff member or outside worker or volunteet sexually assualted a FSW? 1. Yes 2. No

(If Yes) What kinds of circumstances would warrant an automatic outside investigation?_____

_____

_____

_____

PART 5. GRIEVANCE PROCEDURE

15. Now I would like to talk about the Inmate Grievance Procedure. Are you familiar with how it works? 1. Yes 2. No

16. How would you rate it on a scale of five points, where "1" means it does not work well at all and "5" means that it works very well in resolving inmate complaints?

1.....2.....3.....4.....5

17. Are there any ways which you would suggest to improve the inmate grievance procedure?

_____

_____

18. Are you familiar with the informal conflict resolution mechanism?
1. Yes 2. No

19. How would you rate it on a scale of five points, where "1" means it does not work well at all and "5" means that it works very well in resolving inmate complaints?
1.....2.....3.....4.....5

20. Are there ways in which it could be improved?_____

_____

_____

21. Would you support the creation of an institutional/unit committee of equal numbers of staff and inmates, trained in conflict resolution procedures, to try to resolve grievances at the first level? 1. Yes 2. No

22. Why/why not? _____

23. Is there a way to make outside review of rejected grievances more effective? Who should perform this outside review function, how, and at what stage in the process?

_____

_____

_____

24. Should allegations/complaints about sexual harassment/assault be handled differently from the present grievance procedure? 1. Yes 2. No

If yes,
why?_____

_____

_____

_____

_____

_____

GENERAL

25.. Apart from what we have already discussed, are there any changes you would like to suggest which would make an improvement to how things are done here?_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

26. Finally, is there anything at all that we have not discussed which you believe is relevant to the issues we have been talking about or to FSW generally?

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

That concludes the interview. I want to thank you very much for participating.

APPENDIX B

CSC WOMEN'S INSTITUTIONS AND MAXIMUM SECURITY UNITS:

NATIONAL OPERATIONAL PROTOCOL - FRONT-LINE STAFFING

PREAMBLE

The Arbour Commission of Inquiry in its Report, released in April 1996, called upon CSC to:

REC 5 (b) *"draft explicit protocols in each institution in which male staff will have access to the living units, to ensure:*

> *that male front line workers are always paired with female front line workers when patrolling living units;*
>
> *that male staff be restricted from patrolling living units at night; and*
>
> *that male staff be required to announce their presence on a living unit or at an individual's cell or bedroom;"*

All institutions developed operational practices on cross-gender procedures for such areas as inmate counts and cell extractions as part of their preparation for opening. In response to the Arbour Report recommendation, the Correctional Service of Canada decided to proceed with the development of a national protocol based on the standing orders developed by the regional institutions. The purpose of the national protocol is to provide national consistency and direction through an operational framework and practices which respect the privacy of inmates to the fullest extent possible in a correctional facility. This national protocol will replace current local operational instruments.

1. Principles

The *Public Service Employment Act,* which governs all Correctional Service of Canada staffing actions, states that standards for staff selection may include such elements as education, experience and language but may not include such elements

as race, sex, colour, religion, etc. Consequently, men have the legal right to compete for positions at women's facilities.

This national protocol must be interpreted in light of the CCRA which states that all staff are peace officers and, therefore, authorized to use reasonable force. At the same time, staff must act in accordance with the principles outlined in Section 4 of the CCRA; more specifically, with respect to this protocol, principle 4(h): "*that correctional policies, programs and practices respect gender, ethnic, cultural and linguistic differences and be responsive to the special needs of women and aboriginal peoples...*". This protocol reflects both these legislative imperatives as well as Core Value 1 of the CSC Mission: *We respect the dignity of individuals, the rights of all members of society, and the potential for human growth and development.*

Consistent with general staffing practices, all employees are expected to perform all the duties in their work descriptions regardless of gender, with the exception of specific procedures as set out in this protocol and of intrusive searches as stated in policy and re-iterated in this protocol.

Protection of privacy is a mutual responsibility of the Service and of women inmates and is an aspect of the environment of respect and dignity which is the objective of all women's facilities:

> The Service has taken a number of steps to establish an appropriate environment respectful of individual privacy, from physical design to the development of a women-centred training course and, through this protocol, the establishment of nationally consistent operational practices.
>
> This protocol cannot cover all potential cross-gender issues. Therefore, all staff are encouraged to be sensitive to privacy issues and situations which could be perceived as conducive to perceptions of or potential for allegations of inappropriate conduct or placing either staff and/or inmates in a compromising situation. The protocol provides a framework for the exercise of personal judgement in such situations where there is no opportunity to consult with supervisors to obtain clarification/advice.
>
> At the same time, women inmates are expected to conduct themselves appropriately with staff regardless of gender. They are encouraged to bring privacy issues to the attention of institutional management through the established channels such as the Inmate Committee and/or the grievance process.
>
> If an issue relating to a job requirement which is not addressed in this protocol is identified at a particular institution, the institution will bring the issue, through the regional Deputy Commissioner, to the attention of

the Deputy Commissioner for Women who will be responsible for ensuring there is an appropriate review, consultation and decision.

Where the national protocol references an area which is also the subject of a separate Commissioner's Directive, Standard Operating Practice or Institutional Standing Order [e.g. counts], it is not intended to replace and should not be read as a replacement, but rather as providing additional clarification. Institutional standing orders must be consistent with the national protocol.

2. Operational Practice

Each institution is responsible for ensuring that staff, inmates and volunteers are informed of the content of the national protocol and are provided with a copy.

Newly admitted inmates shall be informed of the gender neutral staffing practice and operational procedures during the Orientation/Intake Assessment process. At that time, they will be provided with a copy of the national protocol, its content will be reviewed with them and they will be requested to acknowledge this has been done in writing. The protocol can be appended to/inserted into the Inmate Handbook.

All front-line staff, men and women, will announce their entry into a living unit/house except during the institution's quiet/curfew hours.

For formal counts, it is the responsibility of the inmate to be in a place where her presence can easily be verified. For informal counts, if an inmate is in the bathroom, she will be requested and given time to cover herself so that a visual check can be done without violating her privacy rights. If the inmate refuses to cover herself, the first level of response should be non-adversarial. However, persistent refusal by the inmate to do so shall be considered as a refusal to obey a direct order.

Men staff must be paired with women staff for all patrols/entries into the houses or any room in a house or living unit after curfew until at least 6 A.M. each day. Pairing means that the two officers must be within sight and sound of each other at all times. This procedure is not mandatory in the event of an emergency [e.g. a distress call from an inmate in a house]; however, in such cases, if the first response is by a man staff, a woman staff will be deploy to assist him as quickly as possible.

Men contract and maintenance staff will be escorted by a woman staff or woman commissionaire whenever they are to work in a house or living unit unless there are no women inmates in the house/living unit during the period of work.

Men front-line staff will not be assigned to monitor women inmates in camera cells. Monitoring camera screens has be situated or shielded in a manner that prevents viewing by men staff in the area.

Frisk searches shall always be carried out by women staff.

Strip searches must be conducted, witnessed and videotaped only by women staff.

All staff, regardless of gender, who have received the requisite training may use the appropriate level physical intervention required to control and restrain inmates when faced with an immediate requirement to intervene. If voluntary nudity *[i.e. the inmate spontaneously removes her clothing]* happens as an element of an emergency situation where staff have reasonable grounds to believe that there is an immediate risk of harm to the inmate, to other inmates or to staff, then available staff may intervene regardless of gender. If, however, the first response is by a man or men, a woman or women will be deployed to assist as quickly as possible. Intervention procedures, including the use of restraints, shall be consistent with the Use of Force policy and the relevant sections of the Security Manual. A blanket and/or security gown shall be provided as soon as possible.

> The inmate's past history in itself is not enough *for reasonable grounds* to believe that there is an immediate risk of harm. Her actions/behaviours and the situational context must be assessed to determine the immediacy of the risk. Some examples of such contextual factors include:
>
> - the inmate has a weapon with which she is threatening to self-injure;
> - the inmate is banging her head on the wall or otherwise harming herself;
> - the inmate is threatening to commit suicide and taking action such as knotting a sheet that indicates the threat is realistic or the attending psychologist assesses that there is a high risk of suicide;
> - the inmate is attempting to commit suicide;
> - the inmate is threatening to assault someone else and is in a position to do so, that is, she is in proximity to the person being threatened and she is not contained in her cell.

However, the first level of response to a situation requiring pre-planned use of force, that is the calling out and suiting up of a Cell Extraction and/or Institutional Emergency Response Team, shall always be a women only team. If additional support to the team is required, back-up may be provided through other trained institutional staff, regardless of gender, or through ERT(s) from men's facilities.

Back-up support will normally be limited to containment. Any men participating in the response will be trained in the appropriate intervention techniques. In all cases, and without exception, where physical intervention is required the strip search restrictions noted above must be respected.

> NOTE: this protocol speaks only to the gender issue; for direction on restraint and control methods and limitations, reference should be made to the Use of Force Commissioner's Directive and the Security Manual.

Notwithstanding the restrictions on men staff with respect to use of force and strip searches, the post-incident viewing of videotapes of incidents including strip searches, while conducted in such a manner as to protect the privacy and dignity of the inmate(s), shall recognize the principle that managers, regardless of gender, are accountable for ensuring staff actions were in accordance with policy and procedures. For further direction on videotaping of incidents, reference should be made to the Interim Procedure issued by the Senior Deputy Commissioner on February 4, 1997.

In cases of voluntary nudity where the inmate is non-compliant with staff verbal direction to clothe herself and there is **no immediate risk of harm** to the inmate herself, other inmates or staff, men staff should remove themselves from the scene as soon as feasible, consistent with ensuring the safety of the inmate, other inmates and staff. The primary objective shall be to defuse the situation with due sensitivity to the dignity of the inmate. An assessment of the inmate's mental state shall be conducted in order to develop and implement a situation specific intervention strategy.

Professional staff, for example, health services and mental health care staff, are selected on the basis of their professional qualifications. However, in gender sensitive treatment areas such as treatment for survivors of abuse, the selection of women professionals is desirable. Professional staff will be deployed consistent with community health care standards; that is, professional staff can respond to requirements for intervention consistent with their function regardless of gender even if the inmate is unclothed.

Subject to the criteria for effective program deliverers outlined in the Program Strategy for Women Offenders, programs may be delivered by either qualified men or women staff or contract personnel. In the event the program deliverer is a man, it is not necessary to provide continuous monitoring of the program either through camera(s) or posting a woman staff in the program room. However, the program room door should either have a window or the door should remain open to allow for periodic observation/monitoring.

Due consideration will be given to the nature of a temporary absence before a man is assigned as escort, for either staff or citizen escorts. In addition to this general

consideration, for escorts requiring that the inmate be within sight and sound of the escorting officer at all times, men, whether staff or citizen, shall not be the sole escorting officers during escorted absences from the institution. For escorts within the institution, men staff should not be the sole escorting officers if the escort is through areas not generally observable.

APPENDIX C

NATIONAL ASSOCIATION OF WOMEN AND THE LAW
ASSOCIATION NATIONALE DE LA FEMME ET DU DROIT

604-1 rue Nicholas St., Ottawa, Ontario, K1N 7B7
tel. 613-241-7570, fax. 613-241-4657, email: nawl@ftn.net

March 15, 2000

Therèse Lajeunesse
Therèse Lajeunesse & Associates Ltd.
228 Kitson Street
Winnipeg, Manitoba
R2H 0Z5

Dear Therèse

I am writing to provide The National Association of Women and the Law (NAWL) response to your questionnaire distributed after the release of your Second Annual Report on Cross-Gender Monitoring.

First, I would like to restate that NAWL, at its biennial convention in Halifax in 1997, unanimously passed a resolution to actively pursue full implementation of the Arbour Commission Report. Since Arbour allowed for cross gender staffing, on the condition that CSC undertake specialized staff selection, training and explicit working protocols and adequate monitoring, NAWL refrained from formally opposing the employment of men in women's prisons during the monitored phase, although our knowledge, expertise and experience in achieving women's equality supports such opposition. NAWL was willing to await the outcome of the monitoring project before taking an absolute decision.

Having read the second report of the monitoring project and having followed progress of the developments in facilities across the country through liaison with Canadian Elizabeth Fry and others, NAWL has concluded that CSC must cease to employ men working as front line correctional officers in women's prisons. Even with the independent monitoring in place, CSC has proven that it is unwilling to maintain diligence in recruitment, training and protocols in order to adequately secure the safety and privacy needs of women prisoners. If CSC fails to exercise diligence while under the scrutiny of independent monitoring there is little or no prospect of CSC exercising due diligence in absence of monitoring. Madame Justice Arbour was clear that cross-gender staffing would only be appropriate when the standards outlined in her report are met. In our opinion, CSC has proven itself incapable of meeting those standards even in the short run.

As you are aware, Canada is a signatory to international conventions that prohibit males from

front line positions in women's institutions. Recently, the Supreme Court has advised federal immigration officials to consider international conventions in government policy implementation. CSC should be guided by that advice. NAWL is certain that legal equality analysis will support a bar against male guards working front line in women's prisons.

The reasons for not employing men as Primary Workers in female institutions is well chronicled in the work of the Task Force on Federally Sentenced Women and elsewhere. Amongst other concerns, the presence of male correctional staff in women's facilities increases the likelihood of sexual harassment and abuse of women prisoners, is an invasion of privacy of women who are forced to conduct hygiene and use the toilet in their living quarters. It also reinforces a negative power dynamic set up when men have total control over women, in this case, women prisoners, many of whom had been sexually abused as girls and adults, often by males in authority over them. Regardless of the gentleness displayed by individual men, "power over" is implicit in the role of correctional officer. To think of being guarded by a man as a normalizing process for a woman runs counter to any kind of equality analysis or programming. The main emphasis of *Creating Choices* was the creation of an environment that would facilitate healing from past abuse.

Regarding screening of staff, NAWL believes that all workers, women or men - front line or not - staff or contract, in women's correctional facilities should be screened and trained in accordance with the principles articulated in Creating Choices . They then should work under a very clear and firmly implemented sexual harassment policy.

It is appalling that CSC does not as yet have an explicit sexual harassment policy that clearly prohibits sexual harassment of inmates by staff. A sexual harassment policy is necessary and long overdue but must be carefully designed in order to be effective. One real challenge will be in constructing a credible mechanism that provides genuine access to redress for federally sentenced women. Any mechanism that would be trusted and used by prisoners would have to reside outside CSC authority. Failing this, women will not feel safe in bringing complaints forward and once again we would find women not using the policy as they now hesitate to use the grievance process. Women outside of prison often cannot face the rigours of using sexual harassment policies for fear of not being believed. This fear is magnified for women in prison who generally are stigmatized as "not credible" and who must depend on CSC staff for their daily survival needs.

Concerning your question on consent, there can be no consent for sexual relations between staff and female inmates.

There is a need for ongoing monitoring of cross-gender staffing until the CSC can make the necessary change to staffing the front lines with women only. NAWL would recommend that in the short run the contract with Lajeunesse and Associates be kept in place to keep an independent eye on the safety and privacy needs of women in prison by the people who at this point have the greatest expertise in monitoring the situation.

The inability of the CSC to adhere to the philosophy of creating choices and to adhere to standards put forward by the Arbour Commission of inquiry during the trial period on cross

gender staffing points to the need for a permanent, structural mechanism to assure federally sentenced women's equality rights. NAWL urges CSC to adopt the national advisory committee model as recommended in *Creating Choices*. We further recommend that Canadian Association of Elizabeth Fry Societies provide leadership in determining membership and mandate of that advisory committee.

This safety and privacy needs of women are of utmost importance to federally sentenced women.. NAWL urges CSC to move quickly to a women only front line staffing model in all facilities, to develop an explicit sexual harassment policy to protect women from sexual harassment by staff and to adopt the national advisory committee structure recommended in Creating Choices.

Should we be able to assist in any way, please give us a call.

Sincerely,

Bonnie Diamond
Executive Director

Union of Solicitor General Employees
PSAC

Syndicat des employé-e-s du Solliciteur général
AFPC

April 10, 2000
Ref. : 710-2-1-1

Thérèse Lajeunesse
Cross Gender Monitoring Project
228 Kitson Street
Winnipeg, Manitoba
R2H 0Z5

Dear Ms. Lajeunesse

This is further to our meeting during which we discussed the interim recommendations in the second annual report of the « Cross Gender Monitoring Project ».

Recommendation #1

The USGE agrees with the recommendation that males remain a part of the staff of federal women's facilities. The USGE supports the need for appropriate training. That there should be effective policies in place is necessary but such policies should not be discriminatory towards male employees.

We disagree that a quota be placed on the number of male Primary Workers. Instead additional indeterminate staff should be hired to ensure that male workers are treated fairly and equitably.

Recommendation #2

The USGE supports specialized on-going training courses to be given to all staff. The department has always been given the authority to develop staffing assessment tools for the competitive process.

We recommend that all positions be staffed in accordance with the Public Service Employment Act and not contracts. The department would then be in a position to ensure that all staff are hired using appropriate assessment tools and given appropriate training.

rue Gilmour St | Suite 503 | Ottawa, ON | K2P 0P2 | Toll/Tél.: (613) 232-4821 | Fax/Téléc.: (613) 232-3311 | Site Web/Web Site: www.usge-sesg.com

Recommendation #3

We disagree that male Primary Workers should be restricted from night shifts. The only restrictions should be in compliance with the law. Depending on the number of male Primary Workers compared to female Primary Workers, there may be a requirement for the department to hire additional female workers.

Recommendation #4

We agree that full funding for training and staffing be protected. In accordance with the current Imposed Conditions Employment for CXs we strongly recommend that each institution have a joint union/management committee to address training needs and that the department ensures that necessary resources for training are available.

Recommendation #5

We agree with the principle respecting privacy and respect. However, such actions cannot be at the detriment of ensuring the safety and security of staff, the public and offenders.

We continue to support the merit principle for staffing in all institutions including those for female offenders. This may require the department to hire additional Primary Workers resulting in a minimum number of female Primary Workers to ensure compliance with the law when developing rosters.

The USGE has concerns regarding the large amount of overtime required. This has been on-going since the opening of the Institutions. Also, the numerous term appointments all lend to support the need to hire additional indeterminate Primary Workers.

It is the USGE's position that currently, there are appopriate redress mechanisms in place to address inmate complaints and grievances. There may be a need to improve existing procedures not develop new ones. In addition, the department and union already have policies dealing with harassment. Sexual relations between staff and female inmates would be contrary to the Code of Conduct.

There is a definite need for essential training for all staff which should be funded and monitored at the national level. The work descriptions of Primary Workers should be amended to reflect the duties and responsibilities assigned by management and subsequently classified appropriately.

In conclusion, the USGE support both male and female professional staff at the federally sentenced women's institutions. Both male and female Primary Workers should be treated fairly and in accordance with the Terms and Conditions of Employment and future collective agreements. Should additional information or clarification is needed please do not hesitate to communicate with us further.

Yours truly,

Linda Davis
Senior Service Officer

LD/ml
cc : Nancy Stableford
National Executive (CSC)
Presidents of FSW Institutions
Service Officers
Lynn Ray

CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION
COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

Policy and Planning Branch
Direction des politiques et de la planification

APR 6 - 2000

Ms. Thérèse Lajeunesse
Co-Monitor
Cross Gender Monitoring Project
228 Kitsen Street
Winnipeg, Manitoba
R2H 0Z5

Dear Ms. Lajeunesse:

This is in response to your request for the Canadian Human Rights Commission's views on the issues identified by you and your Co-Monitor, Christie Jefferson, for inclusion in the third and final report on the cross gender monitors.

Attached you will find the Commission's responses to the issues upon which you posed questions. If you have any questions or would like additional information about our positions, please feel free to contact the officer responsible for issues related to federally sentenced women, Donna Duvall. She can be reached by telephone at (613) 943-9094, by fax at (613) 995-1035 or by e-mail at donna.duvall@chrc.ccdp.ca

Yours sincerely,

P. Alwyn Child
Director

Attach.

Responses to Questions of the Cross-Gender Monitors on their Second Annual Report

a) What are your views on our interim recommendations?

The Canadian Human Rights Commission would support the implementation of the following recommendations:

> #2. All staff working in a FSW facility, including temporary arrangements should complete a screening and training process. The process must include the opportunity for institutional authorities to interview applicants in person.
>
> #3. Male Primary Workers should be restricted from night shifts with the exception of static security where they would be assigned to general duties at night with no inmate contact.
>
> #4. Measures are taken to ensure full funding is protected for screening and training initiatives. Additionally, funds must be set aside to cover the costs of proper screening and training of all personnel working in these facilities.
>
> #5. When privacy curtains are down, staff should knock and wait for a reply that the woman is ready for the curtain to be pulled aside. Unless, there is reason to believe an emergency is occurring, this respect for a woman's privacy and dignity must be paramount.

The Commission is concerned, however, about the first recommendation dealing with the use of males in front-line positions which states:

> #1. Males should remain a part of the staff of federal women's facilities, if and only if, all of the following are implemented:
>
> - recruitment, screening and training policies and procedures remain fully in place, with a return to the 10 day Women-Centred Training;
> - effective policies specifying appropriate roles for male Primary Workers are in place and enforced;
> - Federally Sentenced Women who feel very strongly that they are not willing or able to deal with males in the living quarters at night are accommodated and respected in policy and practice; and

- male Primary Workers do not exceed 20% of the Primary Worker staff complement.

The four conditions make sense, however, the report does not provide a mechanism for ensuring that the conditions continue to be met in policy and in practice. An external monitoring mechanism is crucial to ensuring all of the conditions are respected. Unless there is an external monitoring mechanism, the Commission would not support the recommendation to have male front line workers in institutions for federally sentenced women.

b) ***How would you advise us to deal with the wishes of the FSW to have access to selected and trained male prison workers in the context of Canada's international human rights commitment which include prohibition of males in living quarters of female institutions?***

The wishes of the FSW to have access to selected and trained male Primary Workers need to be considered in the context of Canada's international human rights commitment, the *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, which includes the prohibition of males in the living quarters of female institutions.

It is important to note that the *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (1957) are not mandatory. The intention of the rules, as stated in the preamble, is "to set out what is generally accepted as being good principle and practice in the treatment of prisoners and the management of institutions." It is acknowledged in the section of Preliminary Observations that there will be justifiable departures from the rules. In essence, Canada has committed to the spirit of the rules rather than to each specific provision. For example, the Arbour report acknowledges that where males are allowed to work in front-line positions in female institutions, staffing protocols can be modified to restrict and limit the duties males are allowed to engage in and ensure that they are always paired with a female Primary Worker when patrolling living units.

According to the survey, the results of which are reported in the Second Report of the Cross-Gender Monitor, it has been found that a majority of FSW support the presence of male Primary Workers in female institutions. FSW indicated they could benefit from the presence of well trained male PWs and that they want to relate to male Primary Workers, talk with them, and develop release plans with them. Although such wishes should be taken into consideration, it is also important to note that only those FSW who voluntarily came forward to speak to the monitors were interviewed. To draw conclusions about the view of all federally sentenced women requires a random survey of inmates to be conducted. Without such a survey, it is impossible to determine whether the views presented are representative of all federally sentenced women and, in particular, those whose abusive backgrounds make them particularly apprehensive about male front line workers. It is essential to consider the problems and needs of those who do not wish to have male primary workers.

c) ***Do you think there are legitimate reasons to require that only women be employed as Primary Workers in female institutions? If yes, list all of the reasons that you think support such a blanket requirement. If no, explain why you do not think such a requirement is necessary or appropriate.***

There are legitimate reasons to require that only women be employed as Primary Workers in female institutions. Because an overwhelming majority of federally sentenced women have experienced physical or sexual abuse, the presence of male guards in front-line positions may be traumatic for abuse survivors despite sensitivity and woman-centred training on the part of the guards. The 1990 Task Force Report on Federally Sentenced Women (FSW), *Creating Choices*, strongly suggested that men not be hired to fill front-line, Primary Worker, positions because the abuse suffered by FSW has been inflicted, for the most part, by men known to the FSW and often men in positions of trust or authority. It was generally felt that the presence of males would hinder or interfere with the healing process of abuse survivors and their efforts to cope with past histories of abuse.

- ***Are there any alternatives to imposing a blanket requirement?***

One alternative to imposing a blanket requirement is to allow for the presence of male Primary Workers but restrict them from specific duties, particularly those which make the women feel vulnerable or threatened, from certain areas such as the washrooms and shower areas and from being in the living units at night.

- ***Why/why not? What alternatives are there?***

- ***Should the present exemption at the Edmonton Institution for Women to allow for female only PW's be considered? Why or why not?***

The present exemption at the Edmonton Institution for Women should continue to allow for female only Primary Workers. The restriction makes available to FSW the option of an all female run institution which may be necessary or preferred by those still suffering from the affects of sexual or physical abuse by men. The Arbour report recommended that at least one federal institution be staffed with no men working in the living units. Justice Arbour stated,

> *"... it is a simple point that some women offenders require shelter from fear, and they should be able to find it even while incarcerated. Furthermore, women prisoners should be detained in an environment not only safe from on-going abuse, but perceived as such."*

d) ***Do you think there are legitimate reasons for restricting the duties of male Primary Workers in institutions for FSW? What restrictions? Under what circumstances? What reasons would you support these restrictions?***

Yes, there are legitimate reasons for restricting the duties of male Primary Workers in institutions

for FSW. In particular, male Primary Workers must be restricted from the following activities:

- strip searching;
- taking urinanalysis samples;
- patrolling living units at night; and
- belonging to institutional emergency response teams.

Most significantly, such restrictions allow for the protection of the privacy and dignity of the women who, as abuse survivors, feel threatened or uncomfortable in the presence of males. As it was indicated in the Second Report of the Cross-Gender Monitors, a clear majority of FSW agreed males should be prohibited specifically from these activities. Given these findings, failure to maintain such restrictions would conflict with the wishes of most FSW.

It is noteworthy that the *Corrections and Conditional Release Act* already prohibits males from conducting strip searches and requires the collector of urinanalysis samples to be of the same gender. Similarly, the National Protocol restricts males from entering cells or living units at night.

e) Should there be special screening mechanisms for hiring male Primary Workers, or any Primary Worker applying to work in a FSW facility? What training beyond the regular training for Correctional Officers should be provided, if any?

Yes, it is necessary to have a special screening mechanism for applicants for the position of Primary Worker in institutions for FSW. This must be done to ensure appropriate knowledge of the special needs of the women and appropriate attitudes on the part of the staff. As was noted by Justice Arbour, staff selection should be " based on a demonstrated sensitivity to and awareness of women's issues; professionalism; and, an ability to work in a woman-centred environment."

In terms of training, Justice Arbour noted the importance of the ongoing training of new-recruits. It would also be helpful to provide regular refresher courses for Correctional Officers, to ensure they are up to date on current policies and developments relevant to their work.

f) How can the issues and needs of women who do not want male Primary Workers in their living units be accommodated?

Currently, women who do not want male Primary Workers in their living units have the option of serving their sentences at the Edmonton Institution for Women or Burnaby Correctional Centre. However, given that two-thirds of FSW are mothers, it may be unreasonable to expect that some women would opt to serve their sentences away from their children, families, and support networks. One of the intentions of opening the five regional facilities was to reduce the distance between FSW and their families to provide for more visits. CSC may, therefore, want to consider, at a minimum, prohibiting male Primary Workers in one of the facilities in Ontario or Québec to accommodate those women who can not be expected to move to Alberta or British Columbia to

serve their sentences in an all female institution.

g) ***Does the present approach to dealing with complaints and grievances by Federally Sentenced Women of sexual misconduct by non-inmates work? If not, what changes in policy, regulations or legislation would you recommend?***

From the Second Annual Monitors Report, it is apparent that the current informal approach to dealing with FSW's complaints of sexual misconduct by non-inmates does not work. Inmates generally do not trust the mechanism and are apprehensive about using it, fearing reprisal and lack of objectivity on the part of CSC staff.

Depending on the nature of sexual misconduct, it is necessary to look at options available to the women should they decide to make a formal complaint. FSW should be made aware of the options including the right to file a sexual harassment complaint with the Canadian Human Rights Commission.

In cases of sexual assault, it is inappropriate to encourage the use of direct conflict resolution between the parties. Unless a victim chooses another course of action, sexual assault allegations should be referred to the police. In the event that the victim does not desire police intervention, the case should referred to external investigation. In either instance, such cases should be brought to the immediate attention of the Deputy Commissioner for Women.

It is in the Commission's opinion that the current approach to dealing with complaints of sexual misconduct by non-inmates may be strengthened by empowering the Correctional Investigator to enforce its findings and recommendations and to report directly to Parliament. Furthermore, the Commission supports the Yalden report's recommendation that, for the few cases in which the Correctional Investigator is unable to obtain a resolution compatible with the Correctional Services's human rights obligations, that a process be established by which the matter can be submitted to adjudication through a tribunal or the courts.

h) ***Should there be a formal sexual harassment policy covering such behaviour against inmates? If yes, should a sexual harassment policy prohibiting such behaviour against FSW by non-inmates be a separate policy, part of a broader sexual harassment policy (re staff/staff, staff/inmate, inmate/inmate), or part of an overall harassment policy (e.g. racial, sexual etc)?***

Yes, a formal harassment policy covering sexual misconduct against inmates should be in place. As is stated in the Arbour report,

> *" Despite the existence of formal mechanisms for behavioural accountability, . . . there are still concerns about the need for explicit and effective sexual harassment policies for correctional staff, to govern their interaction not only with other staff but also with other inmates."*

In its 1999 Annual Report, the Canadian Human Rights Commission indicated its disappointment over the fact that CSC has not yet complied with Justice Arbour's recommendation to extend its staff harassment policy to inmates. Given that 118 out of 127 staff and inmates indicated the need for a specific sexual harassment policy, such a policy should be developed and implemented immediately.

In terms of how the policy should be set up, whether separate from or part of a broader sexual harassment policy, CSC is in the best position to determine which would be most effective. The Commission's main concern is that an effective policy and procedures are in place. It should be clear to staff and inmates that harassment, not only on the basis of sex but also on the basis of race, religion, colour, national or ethnic origin, age, marital or family status, disability and sexual orientation, will not be tolerated. It is also essential to make it clear that inmate/inmate harassment is just as unacceptable as staff/inmate or inmate/staff harassment.

Given that harassment may take the form of inmate/staff, staff/inmate, inmate/inmate, and staff/staff, the CSC may find it simpler to have one policy which clearly covers all types of harassment in all types of situations. Maxwell Yalden recommended in 1997 that CSC establish one such comprehensive policy.

- ***Can sexual relations between staff and female inmates ever be "consensual"?***

Women offenders typically have a unique history of physical and sexual abuse. It has been found that abused women are more vulnerable to abuse by persons in authority. The prison provides for an environment where the imbalance of the gender rules between men and women is exacerbated. Given these facts, coupled with the knowledge that women offenders are reluctant to report sexual abuse, it is impossible to know whether sexual relations between staff and inmates are consensual or not. As such, a clear policy should be in place stating staff/inmate relations are not acceptable and that the CSC will impose sanctions on staff who violate this policy.

i) ***How can a national approach recognize and/or incorporate the unique right to self-government of First Nations, including, operations of aboriginal facilities?***

This question is very broad and can not be answered by the Commission at this time. However, there are a number of urgent issues relating to federally sentenced aboriginal women which merit immediate attention, including;

- the need for correctional staff to be more reflective of the inmate population;
- the need to ensure that all aboriginal inmates who so desire, have access to an aboriginal healing lodge; and
- the need to address the over-representation of aboriginal women in the population

of federally sentenced women;

- and the disproportionate number of aboriginal women inmates classified as maximum security.

j) As our mandate will end with our third Annual Report, what mechanisms should be considered, if any, for longer term or ongoing monitoring?

As noted in the first question, in order to ensure that CSC attends to such issues in the future and to ensure that the four conditions enumerated in recommendation one are being met in policy and in practice, it is essential to appoint an external monitor to provide yearly compliance reports.

The reports of the Cross-Gender Monitors have been instrumental in identifying and providing insight into general issues affecting federally sentenced women. The reports have also shed light on specific issues such as the inadequacies of the current approach to complaints of sexual misconduct.

Even if the recommendation of the Cross-Gender Monitor is that there should be no males in front line positions, it would be helpful to continue to have an external review function with yearly reports prepared based on site visits and consultations with stakeholders. An independent monitor could be particularly helpful with the addition of secure units and Structural Living Environment houses at the regional facilities.

Feb. 11, 2000

Dear «Stakeholder»,

Re: Second Annual Report – Cross Gender Monitoring Project

As you may recall, the Commission of Inquiry into Certain Events at The Prison for Women in Kingston (Arbour Report) recommended that the impact of Correctional Service of Canada's (CSC) decision's to allow male front line workers in institutions housing Federally Sentenced Women be assessed through independent Monitors. Accordingly, in late 1997, CSC instituted a public tendering process to contract with an arm's length Monitor to assess the systemic impact of cross gender staffing, identify operational and policy issues and forward appropriate recommendations to the Deputy Commissioner, Women Offender Unit, Correctional Service of Canada (CSC).

Therese Lajeunesse and Christie Jefferson were contracted as Co-Monitors through the consulting firm *Thérèse Lajeunesse and Associates Ltd*. We are writing to bring you up to date on our activities and to invite you to submit your views and advice to us for consideration in our final report.

Our first report for the period of January 1,1998 to April 1,1998 widely canvassed the issues surrounding cross gender staffing. We heard repeatedly that while we should focus on male front line workers in Federally Sentenced Women's (FSW) facilities, we should broaden our scope to address sexual harassment, sexual exploitation and sexual assault of Federally Sentenced Women by any non-inmate. Our first report recommended the development of a sexual harassment policy with respect to sexual harassment of female inmates by staff.

Our Second Annual Report, which was just released on Feb. 2, 2000, covers the period of April 1998 to April 1999. The report analyzes what we learned from 258 open-ended interviews in the four regional facilities for federally sentenced women, the Okimaw Ochi Healing Lodge, three maximum security units for women housed in male penitentiaries, the Prison for Women, the Regional Psychiatric Centre in Saskatoon, and the Burnaby Correctional Center for Women. We heard clearly from the vast majority of FSW that they wanted well selected and trained male Primary Workers to continue working as front line

workers. There was a wide range of views on what restrictions should be placed on the male Primary Workers. Of particular note, a significant minority of women did not want males entering their living units, especially at night.

We heard that the vast majority of staff, both men and women, support the continuation of the Cross Gender National Operating Protocol on Front Line Staffing (CSC's cross-gender policy), although concerns were expressed about employment related issues and fairness perceptions.

Various national organizations were consulted, including the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies (CAEFS), the National Association of Women and the Law (NAWL), the Correctional Investigator's Office and the Canadian Human Rights Commission. These organizations raised a number of critical issues, such as the need for Canada to live up to her international obligations to prohibit males from staffing female institutions as front line workers. In addition, we were asked to consider the increased risk of sexual misconduct and sexual assault against FSW posed by the ongoing presence of men in front line positions.

The Union of Solicitor General Employees (USGE), the union representing the prison workers, also raised serious issues, including the position that fairness and equity required that male staff in female institutions should be allowed to do what female staff in male institutions are allowed to do.

Our second report contains a number of interim recommendations. We framed them as "interim" given the complexity of the issues and seemingly contradictory human rights concerns.

We are now at the end of our third and final year as Monitors and will submit our final report in May or June of 2000. Consequently, we are anxious to receive input, through formal written submissions, on a number of issues identified in the report and summarized as follows:

a) What are your views on our interim recommendations?

b) How would you advise us to deal with the wishes of the FSW to have access to selected and trained male prison workers in the context of Canada's international human rights commitment which include prohibition of males in living quarters of female institutions?

c) Do you think there are legitimate reasons to require that only women be employed as Primary Workers in female institutions? If yes, list all of the reasons that you think support such a blanket requirement. If no, explain why you do not think such a requirement is necessary or appropriate.

- Are there any reasonable alternatives to imposing a blanket requirement?

- Why/ why not? What alternatives are there?

- Should the present exemption at the Edmonton Institution for Women to allow
- for female only PW's be continued? Why or why not?

d) Do you think there are legitimate reasons for restricting the duties of male Primary Workers in institutions for FSW? What restrictions? Under what circumstances? What reasons would support these restrictions?

e) Should there be special screening mechanisms for hiring male Primary Workers, or any Primary Worker applying to work in a FSW facility? What training beyond the regular training for Correctional Officers should be provided, if any?

f) How can the issues and needs of women who do not want male Primary Workers in their living units be accommodated?

g) Does the present approach to dealing with complaints and grievances by Federally Sentenced Women of sexual misconduct by non-inmates work? If not, what changes in policy, regulations or legislation would you recommend?

h) Should there be a formal sexual harassment policy covering such behaviour against inmates? If yes, should a sexual harassment policy prohibiting such behavior against FSW by non-inmates be a separate policy, part of a broader sexual harassment policy (re staff/staff, staff/inmate, inmate/inmate), or part of an overall harassment policy (e.g. racial, sexual etc)?

- Can sexual relations between staff and female inmates ever be "consensual"?

i) How can a national approach recognize and/or incorporate the unique right to self-government of First Nations, including, operations of aboriginal facilities?

j) As our mandate will end with our third Annual Report, what mechanisms should be considered, if any, for longer term or ongoing monitoring?

Given the short time remaining in our mandate, we would appreciate your comments by March 15, 2000 in order to allow us to fully consider your submission.

Submissions may be sent to:

Thérèse Lajeunesse

Cross Gender Monitoring Project
228 Kitson St.
Winnipeg, Mb
R2H 0Z5

Telephone: (204) 233-8214
Fax: (204) 237-0548
E-mail: tlajeunesse@home.com

We look forward to hearing from you and we thank you for you assistance.

Sincerely,

Thérèse Lajeunesse
Cross Gender Monitoring Project

Organization	Name	Address
Assembly of First Nations	***Phil Fontaine, National Chief*** (w) 613 241-6789 (f) 241-5806	1 Nicholas Street, 11th Floor Ottawa, Ontario K1N 7B7
Association des Services de Réhabilitation Sociale du Québec Inc.	***Yves Proteau, Président*** (w) 514 521-3733 (f) 514 521-3753	2000 est, boul. St. Joseph 2ième étage Montréal (Québec) H2H 1E4
Black Inmates and Friends Assembly (BIFA)	***Bev Folkes, Executive Director*** (w) 416 652 3131 (f) 416 652 5381	2518 Eglinton Avenue West Toronto, Ontario M6M 1T1
Canadian Association of Elizabeth Fry Societies	***Kim Pate, Executive Director*** (w)613 238-2422 (f) 613 232-7130	151 Slater Street, Suite 701 Ottawa, Ontario K1P 5H3
Canadian Criminal Justice Association (CCJA): Women's Issues Committee	***Elizabeth White, Chairperson*** (w) 233-5170 (f) 233-5122	383 Parkdale Ave. Suite 304 Ottawa, Ont. K1X 4R4
Church Council on Justice and Corrections	***Michael Maher, President*** (w) 613 563-1688 (f) 613 237-6129	507 Bank Street Ottawa, Ontario K2P 1Z5

Organization	Name	Address
Citizen's Advisory Committees to the CSC	***Ron Warder, National Chairperson*** (w) 250 478-9321	5129 Sandgate Road Victoria, British Columbia V9C 3Z2
Congress of Aboriginal Peoples	***Lorraine Rochon,*** ***Chief of Staff*** (w) 613 747-6022 (f) 613 747 8834	867 St. Laurent Blvd. Ottawa, Ontario K1K 3B1
Congress of Black Women of Canada	***Dr. Byrl Mae Jones*** (h) 204 269-8719 (f) 204 774-4134	84 Purdue Bay Winnipeg, Manitoba R3T 3C7
Métis National Council of Women	***Sheila Genaille, President*** (w) 567-4287 (f) 567-9644	201 McLeod St. Ottawa, Ontario K2P 0Z9
National Action Committee on the Status of Women	***Joan Grant-Cummings, President*** (w) 416 932-1718 (f) 416 932-0646	234 Eglinton Avenue East, Suite 203 Toronto, Ont. M4P 1K5
National Association of Women and the Law	***Bonnie Diamond, Executive Director*** (w) 613 241-7570 (f) 613 241-4657	1 Nicholas Street, Suite 604 Ottawa, Ontario K1N 7B7
National Native Sisterhood	***Bev Johnston, President*** (h) 306 763-6421	401 River St. West Apt. 108 Prince Albert, Saskatchewan S6V 2Z4
National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada	***Lucya Spencer, President***	219 Argyle Avenue, Suite 225 Ottawa, Ontario K2P 2H4
Native Women's Association of Canada	***Marilyn Buffalo, President*** (w) 613 722-3033 (f) 613 722-7687	9 Melrose Avenue Ottawa, Ontario K1Y 1T8

Organization	Name	Address
Paukatuutit Inuit Women's Association	*Veronica Dewar, President* (w) 613 238-3977 (f) 613 238-1787	192 Bank Street Ottawa, Ontario K2P 1W8
Standing Committee on Women's Spirituality	*Eileen Henderson, Chairperson* (w) 905-844-6272 (f) 905-844-6123	249 Willowridge Court Oakville, Ontario L6L 5J1
St Leonard's Society of Canada	*Ms. Rebecca Howse, President* (w) 416 (f) 416 920-5885	605-920 Yonge St. Toronto, Ontario M4N 3C7
Women's Legal Education and Action Fund (LEAF)	*Nancy Radclyffe, Executive Director* (416) 595-7170 (416) 595-7191	415 Yonge Street, Suite 1800 Toronto, Ontario M5B 2E7
Strength in Sisterhood (SIS) Society	*Kris Lyons, présidente* (trav.) 604 438-0487	2-3035 East 56th Avenue Vancouver (Colombie-Britannique) V58 2A2
Women's Legal Education and Action Fund (LEAF)	*Nancy Radclyffe, directrice générale* (416) 595-7170 (416) 595-7191	415, rue Yonge, bureau 1800 Toronto (Ontario) M5B 2E7

OFFICE OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR/
CABINET DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

Fax: 613-990-9091

DATE: April 13/00

PLEASE DELIVER THE FOLLOWING PAGES TO:/
VEUILLEZ LIVRER LES PAGES SUIVANTES À:

NAME / NOM: Therese Lajeunesse

LOCATION / ENDROIT:

FAX #: 563-1353 **TÉL #:**

FROM / DE: Mcanneely

SPECIAL INSTRUCTIONS / INSTRUCTIONS PARTICULIÈRES:

Please note: This communication is strictly confidential and intended for the named addressee only. Any unauthorized use, copying, review or disclosure is prohibited. Please notify the sender immediately if you have received this communication in error.

Thank you

We are transmitting 7 ***pages (including this cover note).***

Operator / Opérateur _____

A noter: Le présent document transmis est strictement confidentiel et est destiné exclusivement à la personne à laquelle il est adressé. Toute utilisation non-autorisée, reproduction, revision ou divulgation est prohibée. Veuillez aviser l'envoyeur immédiatement si vous avez reçu cette télécopie par erreur.

Merci

Nous transmettons _____ ***pages (incluant cette page).***

Téléphone _____

C103

RESPONSE TO CROSS-GENDER CO-MONITORS SECOND ANNUAL REPORT

A) *What are your views on our interim recommendations?*

Recommendation No. 1

.... males remain a part of the staff of federal women's facilities, if an only if, all of the following are implemented....

Recommendation No. 2

"..... It is important to screen and train other people who work in the institutions housing Federally Sentenced Women..."

Recommendation No. 3

"..... Male primary workers should be restricted from night shifts with the exception of static security where they would be assigned to general duties at night with no inmate contact..."

We will start by reiterating our position, as documented in our recommendations to the Arbour Inquiry into the Incidents at Prison for Women, that men not be employed in front line positions at women's prisons.

This remains our position. Therefore, our responses to your recommendations and questions are based on the premise that the Correctional Service of Canada might continue to employ some men as Primary Workers in women's institutions and, if they do, we must tailor our response to that reality.

Recommendations 1 and 3

CSC's National Operating Protocol for cross-gender staffing only partially fulfils the Arbour Report Recommendations.

Arbour Recommendation 5(b)(i) stated that "*Men staff must be paired with women staff for all patrols/entries into the house or any room in a house after curfew until at least 6 a.m. each day...*". Arbour Recommendation 5(b)(ii) states *male staff should not patrol living units at night* and we still fully support these and Justice Arbour's other recommendations.

We have been advised by a number of women that, even when pairing occurs, the male/female team often splits up in houses to do the counts. Given that this is occurring during the time frame for completion of this cross-gender study, we

can only anticipate the situation will continue or worsen once your study is completed. (We also note CSC's recap of your interim recommendation no. 1 does not include the phrase "if and only if".)

We fully support your recommendation that **all** staff persons working in a FSW facility (or Unit) should complete a screening and training process to ensure appropriate attitudes, knowledge and experiences.

Recommendation 2

Our position is that the Sexual Harassment Policy should be extended to include inmates but that the Policy must be more explicitly drafted to address issues such as Service's absolute intolerance for any inappropriate behaviour between staff and inmates. As well, it must state the principle that the protection of the person complaining, both during the investigation and afterward, will be a paramount consideration. It must include appropriate sanctions that will follow a finding of inappropriate behaviour (including discipline and/or termination of employment of officers and contract people).

In the past year or so, we have been made painfully aware of the inadequacies of CSC's ability to properly investigate and report on allegations of sexual misconduct through and at the expense of a woman offender who reported sexual misconduct. We have also learned that negative and destructive stereotypical attitudes still exist about the very nature of sexual abuse/ assault/harassment. This is true for women in the community but it is quite exacerbated for women who live in conditions where the weight of the state lies behind those in positions of power over them. If, as we know, women in the community often do not report incidents of sexual assault because of the repercussions, we can only imagine the fears of incarcerated women who have been abused or assaulted.

Unless the sexual harassment policy specifically lays out or refers specifically to the protocols are to be followed; who conducts the investigations, etc; and what the sanctions are for engaging in sexually inappropriate behaviour, women will continue to be wary of reporting incidents.

While we respect the women's views that appropriately trained male staff have the potential to be beneficial for the women, we are aware that the type, quantity and quality of training has already been eroded significantly from the training originally offered to the first male Primary Workers. Unfortunately, our experience indicates this erosion of training will likely not improve but will worsen over time.

Madame Justice Arbour also recommended "refresher" programs specially designed to keep alive the correctional philosophy, which inspired Creating Choices, and it is our opinion that this should be an integral part of male employment in women's institutions.

As well, the issue of lateral transfers occurring in women's institutions is of great concern unless those wishing to "transfer in" undergo the same screening and training as new hirees.

B) *How would you advise us to deal with the wishes of the FSW to have access to selected and trained male prison workers in the context of Canada's international human rights commitment which includes the prohibition of males in living quarters of female institutions?*

In order to respect the women's wishes, we suggest that appropriately trained males could be used to give programs to the women (under well-controlled conditions). In this way, the women could be exposed to appropriate, professional male role models but avoid the problems inherent in allowing males to file Primary Worker positions.

CSC's current National Operating Protocol for front-line staffing does not conform to the United Nations' *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* on the issues of cross-gender staffing. The Rules state, at 53(2) that *no male member of the staff shall enter the part of the institution set aside for women unless accompanied by a woman officer;* and at 53(3) that *Women prisoners shall be attended and supervised only by women officers. This does not preclude male members of the staff, particularly doctors, teachers, Parole Officers, Mental Health Workers and program facilitators from carrying out their professional duties in institutions or parts of institutions set aside for women.*

We continue to oppose males in the living quarters of female institutions because of the potential for sexual harassment or misconduct.

C) *Do you think there are legitimate reasons to require that only women be employed as Primary Workers in female institutions?*

Yes.

A significant number of incarcerated women have histories of physical, emotional and sexual abuse/assault at the hands of men. For many of these women, they

need to be have a physical and emotional "safe place" to deal with the issues that arise from such abuse and this cannot be accomplished in an environment where men hold positions of power over them.

As detailed above, having males as Primary Workers increases the potential for abuse.

Even for women who have not experienced abuse, there exists the potential that their right to privacy and security of the person, basic human rights, will be compromised.

If men continue to be Primary Workers in some institutions, the present exception at EIFW where only females are Primary Workers should be continued. We support Justice Arbour's recommendation 5(a) *that at least one federal institution be staffed with no men working in the living units…*

D) *Do you think there are legitimate reasons for restricting the duties of male Primary Workers in institutions for FSW?*

Yes. For the reasons cited above.

If men continue to be employed as Primary Workers, they should not be allowed to enter living units at any time, for any reason without an accompanying female PW. They should not be allowed in living units at night, under any circumstances.

E) *Should there be special screening mechanisms for hiring males?*

Yes. Screening interviews should be compulsory for front line staff and any other males that are hired as program facilitators or for any other position, whether permanent or contract. As well, the training must be women centred and delivered by appropriately qualified women trainers.

F) *How can the issues and needs of women who do not want male Primary Workers in their living units be accommodated?*

It cannot unless, as Justice Arbour recommended, at least one institution is staffed by only women. Even this compromise will entail sacrifice on the part of any woman who does not originate from that area of the Country. We can only imagine the emotional dilemma of a woman from Ontario who has to choose

between seeing her children or moving to another part of the country to reside in an environment where she can heal.

G) *Does the present approach to dealing with complaints and grievances by Federally Sentenced Women of sexual misconduct by non-inmates work?*

We are not aware of any instance when a woman used the formal Complaint and Grievance Procedure to deal with these issues. Our experience has been that women are less likely to use the procedure to address other issues. Madam Justice Arbour recommended that complaints and grievances procedures be amended to provide that all second level grievances arising from an institution for women be directed to the Deputy Commissioner for Women, rather than to the Regional level. Women might have accessed the current procedures more had CSC accepted and implemented this recommendation.

H) *Should there be a formal sexual harassment policy covering such behaviour against inmates?*

It is our opinion that such a policy must involve an independent, outside review committee to examine allegations of sexual harassment. This committee must include individuals who are knowledgeable in women's issues, especially the dynamics of sexual abuse, and who have received cultural sensitivity training. Otherwise, we would be concerned that staff allegations would be seen as more credible than allegations made by the women.

Can sexual relations between staff and female inmates ever by "consensual"?

No. We are of the opinion that there can never be consensual sexual contact between women prisoners and male staff. Staff hold positions of power over the women and any type of sexual relationship is a serious breach of the principles of trust. These principles are recognized in law and no type of explanation or justification can override them.

I) *How can a national approach recognize and/or incorporate the unique right to self-government of First Nations, including operations of aboriginal facilities?*

If First Nations recover the right to self-government, they will decide how to approach Justice and Corrections issues.

Until then, CSC can continue to open facilities with aboriginal based approaches to healing/rehabilitation such as Okimaw Ochi Healing Lodge on the Neekaneet

Reserve in Saskatchewan. When such facilities are up and running, they could then be turned over to the local Reserve(s) to be managed by them.

Other avenues, such as day parole and other facilities could be located on Reserves under the management of the local people through Section 81/84 CCRA agreements.

Real change needs to occur in the existing facilities to attitudes, staff sensitivity training, programs, expectations, release plans, etc. that doesn't just tolerate but recognizes and embraces the unique cultural, linguistic and social characteristics of Aboriginal peoples.

l) *What mechanisms should be considered, if any for longer term or ongoing monitoring?*

CSC should contract with an outside agency to do yearly compliance audits. There should be sanctions set out for any institution that fails to meet the standard that will be set out in the policy.

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies
Association Canadienne des Sociétés Elizabeth Fry
701-151 Slater Street, Ottawa, Ontario K1P 5H3
Telephone : (613) 238-2422
Facsimile: (613) 232-7130

April 4, 2000

Ms. Thérèse Lajeunesse
and Ms. Christie Jefferson
Thérèse Lajeunesse and Associates Ltd.
228 Kitson Street
Winnipeg, Manitoba
R2H 0Z5

Dear Christie and Thérèse:

Re: Your Second Annual Report - Cross Gender Monitoring Project

---

Further to your letter and our discussions, I am writing, both to outline the position of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies with respect to Cross-Gender Staffing in general, as well as to attempt to answer your specific questions. I will attempt to do this by responding to the questions you have outlined.

a) *What are your views on the interim recommendations?*

While we recognize that you were attempting to balance the various views that you have heard over the course of your tenure as Cross-Gender Monitors, we do not believe that there is a significant likelihood that the recommendations contained in your second report will be implemented in their entirety. Indeed, as you have already witnessed yourselves, when the Correctional Service of Canada released the report, reference was made to the interim recommendations, without a clear delineation of the significance of your very clear caveats to the overall recommendation that men could be employed as primary workers in the regional prisons.

It has been the experience of CAEFS and others who work closely with the Correctional Service of Canada (CSC) that such a recommendation would very quickly be watered down and summed up as one that favours Cross-Gender staffing. In short, it is our view that in all likelihood the conditions that you have delineated for Cross-Gender staffing would disappear once your monitoring ceased.

In terms of the particular recommendations outlined in your Second Annual Report, we do not agree with recommendation number one, as it remains the view of CAEFS that men should not work on the front line in prisons for women. CAEFS does agree, however, with the application of the four conditions you have outlined in recommendation # 1 for any/all men who are hired to work in women's prisons.

CAEFS supports recommendation number in it's entirety. In addition, CAEFS recommends that a position be created by CSC whereby an external monitor is funded to continue to follow the progress of the CSC with respect to cross-gender staffing and other recommendations made by Madam Justice Arbour, as a result of the *Commission of Inquiry Into Certain Events at the Prison for Women in Kingston*. The need for such monitoring has been clearly articulated by Madam Justice

Arbour, the Task Force on Federally Sentenced Women as well as CAEFS and other national women's groups.

Given our position with respect to recommendation number one, CAEFS does not support recommendation number three, as we do not support the continuation of Cross-Gender staffing at the primary worker level.

With respect to recommendation number four, although we do not support recommendations numbers one and three, we do support the need to continue screening, training, and ongoing professional development approaches for all staff in the women's prisons.

With respect to recommendation number five, CAEFS wholeheartedly supports this recommendation.

b) *How would you advise us to deal with the wishes of the federally sentenced women to have access to selected and trained male prison workers in the context of Canada's international human rights commitment which include prohibition of males in living quarters of female institutions?*

As we have discussed, the views of federally sentenced women differ widely on this point. Following your initial queries of federally sentenced women regarding their expressed desire to have men remain as primary workers within the institutions, CAEFS undertook a more rigorous series of discussions with women in the regional prisons across Canada.

The results of these discussions remain, that federally sentenced women are unequivocal in their desire not to have men involved in what has long been recognized as "front line" work within the prison system: namely, strip searches, bed checks, and other invasive security procedures. Indeed, the Correctional Service of Canada appears to have agreed with Madam Justice Arbour and others on this point, in that their policies prohibit men from engaging in these procedures. It is our view, therefore, that the male staff who are working as primary workers are, in fact, not fulfilling the whole range of responsibilities associated with that position.

CAEFS is firmly of the view that Canada must comply with its international obligations and must therefore adhere to the United Nations Minimum Standard Rules on the Treatment of Prisoners. We understand and respect the positions of some women prisoners that they enjoy meeting with and working with male staff within the regional prisons. Given the obvious and clear power relationship that exist between male staff and female prisoners, however, we reject the notion that this relationship should be considered a normalizing one for women.

We are also clear that there are a number of federally sentenced women who do not wish to work with male staff under any circumstances. Given this reality, our view remains that male staff should not be working on the front lines with women prisoners. Male staff can and have worked as contract workers, such as teachers, psychologists, employment supervisors, et cetera. CAEFS, as an organization, has not taken a position in opposition to men working in these kinds of positions.

c) *Do you think there are legitimate reasons to require that only women be employed as*

Primary Workers in female institutions? If yes, list all of the reasons that you support such a blanket requirement. If no, explain why you do not think such a requirement is necessary or appropriate.

The position of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies is very clearly that there are legitimate reasons to require that only women be employed as primary workers in women's prisons. It is CAEFS' view that the UN Minimum Standard Rules on the Treatment of Prisoners represent a minimum standard to which Canada must comply. It is also the view of CAEFS that the rationale of the Correctional Service of Canada that placing men in these positions provides a normative environment for women in prison is ridiculous in the extreme.

It has long been recognized that, given the long histories of physical and/or sexual abuse, as well as the reality that women prisoners are subject to conditions of confinement that do not represent community norms or standards of living prior to or upon their release from incarceration. As such, the normalizing arguments fail to take into account the severe limitations on freedom that occasion a prison sentence and plus the absence of opportunities for women who are at risk to access formal assistance. Barring other economic, social and fear limitations, women in the community who are not subject to judicial sanction are able to choose whether to stay or leave a battering or abusive relationship.

In addition, we feel that there is already evidence that the stringent training and selection criteria which were initially employed by the Correctional Service of Canada have not been continued with the same rigour as they were when men were first being hired in the regional prisons. Indeed, we are hearing from staff, as well as from women prisoners, that some of the men who have most recently been hired to work in the prisons are not well suited to their positions and that they have clearly not undergone the same screening and selection process as those who were hired within the first year or two of the operations of the new prisons.

For the reasons articulated above, it is the view of CAEFS that there is not a reasonable alternative to imposing a blanket requirement that no men work on the front lines with women prisoners. Consequently, it is our view that the exemption which currently exists for the Edmonton Institution for Women should be expanded and become the policy norm for all women's prisons.

d) *Do you think there are legitimate reasons for restricting the duties for male Primary Workers in institutions for federally sentenced women? What restrictions? Under what circumstances? What reasons would support these restrictions?*

As we have articulated above, CAEFS believes there are indeed legitimate reasons for restricting the duties of male workers in women's prisons. In fact, the affirmative action provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* permits, and Canada's International obligations require such restrictions. Further more, it is the contention of CAEFS that the current restriction of duties for men who work as Primary Workers reveal that CSC is implicitly agreeing with the position taken by CAEFS. By limiting the responsibilities of male Primary Workers to non-invasive security practices, CSC has changed the job description for men and disproportionately created a situation where women Primary Workers have to perform all invasive security procedures.

It is our view, that this situation disproportionately disadvantages women Primary Workers and results in a significant difference in both the nature of the work and the manner in which women prisoners regard the different genders of staff who are referred to as "Primary Workers". Those staff, in this case the women, who have the responsibility of counselling and supporting women, also have the obligation to perform such security duties as stripping and searching prisoners.

Given the reality that most prisoners, especially women who have endured histories of physical and/or sexual abuse, describe strip searches as akin to being sexually assaulted, and they frequently experience flash backs to previous abuse in such circumstances, it should come as no surprise that women prefer to work with men who cannot subject them to such degradation. Moreover, as we have discussed, some of the men who were initially hired by CSC to fill the primary worker positions are very sensitive, warm, kind men.

These men have the privileged position of utilizing their skills to benefit the women, women primary workers, on the other hand, frequently complain that they are custodians alone, and that they are not able to utilize their skills to assist the women because they are expected to do what one worker described as the "dirty work". Some of the staff have worked for years with women, as rape crisis and transition house counsellors, social workers, Elizabeth Fry service providers, et cetera. It is a tragic and outrageous irony that such staff are not being permitted to utilize their skills fully to assist women as a result of the presence of male co-workers.

e) *Should there be special screening mechanisms for hiring male Primary Workers, or any Primary Worker applying to work in a FSW facility? What training beyond the regular training for Correctional Officers should be provided, if any?*

Given our position against having men on the front line in women's prisons, I will restrict this response to the latter part of the question. It is CAEFS' view that all staff should be adequately screened and trained prior to working with women prisoners. Moreover, we support the training model that was developed by Aboriginal women and implemented with and for the first set of staff who worked at the Okimaw Ohci Healing Lodge. We believe that all CSC staff who work with women prisoners would and undoubtedly benefit from participation in such a training program.

As Madam Justice Arbour and the CSC's own Task Force on Segregation revealed most recently, too many staff violate prisoners' rights and entitlements out of ignorance not malice. As such, we believe that all staff should receive initial and ongoing professional training regarding relevant legislation and policy, particularly the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the *Canadian Human Rights Code* and the *Corrections and Conditional Release Act*, appropriate interpersonal communication skills, personal relationships and conflict resolution skills.

f) *How can the issues and needs of women who do not want male Primary Workers in their living units be accommodated?*

Given our positions with respect to some of the earlier questions, I believe our position is clear. We do not feel that women should ever have to deal with male Primary Workers in their living units. Indeed, we believe that there is no question that the law supports the notion that women should <u>not</u> be forced to have men working in their living units. Moreover, we already know that there have

been abuses of current protocols and policies regarding men entering the living units of women prisoners. We are also aware, as are you, that most women refuse to officially report these incidents for fear of reprisal. In addition, as I will discuss below, the very closed nature of CSC and the intransigence of CSC to address problems which arise internally, create significant concern for CAEFS regarding the ability of women to access assistance, much less justice, when such transgressions occur.

g) *Does the present approach to dealing with complaints and grievances by federally sentenced women of sexual misconduct by non-inmates work? If not, what changes in policy, regulations or legislation would you recommend?*

It is clear to those of us who work in and around the women's prisons, that women are increasingly fearful of making complaints or filing grievances regarding the behaviour of CSC staff within the prisons where the reside. Women describe overt and subtle threats as the reasons for their reluctance to avail themselves of the legitimate and legislated complaint and grievance mechanisms available to them.

Typically, women who are currently housed in the regional prisons for women and/or the Okimaw Ohci Healing Lodge will indicate that they are fearful, based on clear or implied threats from staff that if they choose to pursue grievances, it may be an indication that they are either unhappy or otherwise not suited to the regional prisons. A corollary of such comments, is the assertion/threat that if women are unhappy in the regional prisons or the Lodge, then they do have the option of moving to one of the segregated maximum security units in the men's prisons.

The converse is true for those women who are imprisoned in the segregated maximum security units in men's prisons. They typically report that the are discouraged from pursuing complaints and/or grievances by staff who remind them that in order to achieve medium security status and therefore the potential to apply for a transfer to one of the regional prisons or the Okimaw Ohci Healing Lodge, women need to demonstrate that they wish to "get along" and demonstrate that their priority is to work towards their eventual integration into the regional prisons.

In addition, women frequently relate examples to us of situations where, when they have pursued a complaint or a grievance, they are generally confronted by the staff involved, and "encouraged" to engage in a "mediation" process rather than pursue the complaint or grievance. Women report feeling intense pressure to withdraw any written documentation at this stage. In addition, although we frequently report matters to the Office of the Correctional Investigator and they undertake thorough investigations, women are also often discouraged from pursuing complaints with that Office.

It is our view, that rather than rely on the current complaint and grievance mechanisms alone, a monitoring mechanism is required to ensure that CSC adheres to legislative, regulatory and policy framework. Furthermore, we believe that the *CCRA* should be amended so as to require Correctional Service of Canada to act upon any documentation of breaches of the law that are pointed out to it by the Office of the Correctional Investigator. We also believe that the Office of the Correctional Investigator should report directly to Parliament, and that section 77(b) of the *CCRA* should be amended to require that the Solicitor General establish a National Women's

Advisory Committee, chaired by CAEFS, to provide advice to CSC and monitor the provision of correctional services to federally sentenced women in accordance with domestic law and international agreements.

h) *Should there be a formal sexual harassment policy covering such behaviour against inmates? If yes, should a sexual harassment policy prohibiting such behaviour against FSW by non-inmates be a separate policy, part of a broader sexual harassment policy (re: staff/, staff/inmate, inmate/inmate), or part of an overall sexual harassment policy (eg. racial, sexual, etc.)? ... Can sexual relations between staff and female inmates ever be "consensual"?*

CAEFS is firmly of the view that there should indeed be a formal sexual harassment policy covering the behaviour of staff towards prisoners. In addition, CAEFS is of the view that while there is already a separate policy covering sexual harassment between staff, that there are generally particular fiduciary, trust and power relationships between prisoners and staff which necessitate specific harassment policies. CAEFS also believes that particular policies are required to address racism and harassment of racialized women. Finally, CAEFS is also firmly of the view that sexual relations between and staff and women prisoners can never be anything but coercive, as opposed to "consensual".

i) *How can a national approach recognize and/or incorporate the unique right to self government of First Nations, including, operations of Aboriginal facilities?*

CAEFS would recommend that you work with and support the recommendations of non-governmental Aboriginal women, particularly those who were involved with the Planning and Vision Circles and have thereby demonstrated leadership with the respect to the Okimaw Ohci Healing Lodge. In addition, CAEFS would support the development of a self-defined monitoring and support mechanism for First Nations Aboriginal women prisoners.

j) *As our mandate will end with our third Annual Report, what mechanisms should be considered, if any, for longer term ongoing monitoring?*

As we discussed in (g) above, CAEFS would strongly urge that you support the development of a national legislated body, whose monitoring function would include follow-up to our report and recommendations. It is our view that such a monitoring function, could be sub-divided into separate, but inter-related areas, ranging from such issues as community integration planning, institutional programming, sexual harassment and monitoring cross-gender staffing, complaint and grievance mechanisms, et cetera. In addition, as we have also mentioned above, we would recommend the addition of a legislative amendment whereby the responsibility for legal transgressions would fall squarely upon the Correctional Service of Canada. As we also identified above, CSC should be required to rectify all legal transgressions identified by the Correctional Investigator, yourselves, et cetera.

We would also support the extension of your mandate, so that additional data regarding the results of cross-gender staffing in the women's prisons would continue to be collected. Indeed, it is our view that your monitoring has not continued for a sufficient period of time to allow you to adequately assess the impact of men working on the front line in women's prisons. Moreover, we

are concerned that CSC may not be amenable to input regarding this issue once your mandate expires. Unfortunately, our experience following the *Commission of Inquiry Into Certain Events at the Prison for Women in Kingston*, has been thus. Similarly, it is as a result of their experiences of CSC intransigence that judges in the *Proctor*, *Gentles* and other cases have clearly documented the need for CSC to be monitored on an ongoing basis. To quote Madam Justice Arbour,

> *"In terms of general correctional issues, the facts of this inquiry have revealed a disturbing lack of commitment to the ideals of justice on the part of the Correctional Service. I firmly believe that increased judicial supervision is required. The two areas in which the Service has been the most delinquent are the management of segregation and the administration of the grievance process. In both areas, the deficiencies that the facts have revealed were serious and detrimental to prisoners in every respect, including in undermining their rehabilitative prospects. There is nothing to suggest that the Service is either willing or able to reform without judicial guidance and control."*
>
> (page 198 of the *Arbour Commission Report*)

We trust that the foregoing will assist you as you complete your mandate for the Correctional Service of Canada. Please do not hesitate to contact us at your earliest convenience, should you have any questions or require any additional information regarding the foregoing. We wish you all the best in your completion of your mandate and support you in any expansion or extension of said mandate. Thank you for your willingness to continue to consult with us and others who have an interest and expertise in the area of federally sentenced women.

Sincerely,

Kim Pate
Executive Director

c. CAEFS' Membership

PROJET DE VÉRIFICATION

DE LA DOTATION MIXTE

PROJET DE VÉRIFICATION DE LA DOTATION MIXTE

Établissements pour femmes purgeant une peine fédérale

TROISIÈME ET DERNIER RAPPORT ANNUEL

2000

PROJET DE VÉRIFICATION DE LA DOTATION MIXTE

TROISIÈME ET DERNIER RAPPORT ANNUEL

30 septembre 2000

Thérèse Lajeunesse and Associates Ltd.

PROJET DE VÉRIFICATION DE LA DOTATION MIXTE

TROISIÈME ET DERNIER RAPPORT ANNUEL

30 septembre 2000

par

Thérèse Lajeunesse
Christie Jefferson
Joan Nuffield
et
Diana Majury

Avec l'aide de :

Dianne MacDonald
Betty Lou Edwards

Thérèse Lajeunesse and Associates Ltd.

Résumé

Le vérificateur de la dotation mixte a été nommé par le Service correctionnel du Canada (SCC) afin de procéder à une vérification indépendante des répercussions opérationnelles et de la politique de la dotation mixte dans les pénitenciers fédéraux pour femmes. La nomination d'un vérificateur pour une période de trois ans faisait partie des recommandations de la Commission d'enquête (Arbour) sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston à compter du 22 avril 1994. Le présent rapport, le troisième et dernier rapport annuel sur le projet de vérification, comprend une série de recommandations finales. Le troisième rapport, qui couvre la période de 1999-2000, s'écarte des rapports précédents en ce qu'il recommande de mettre un terme à l'utilisation d'intervenants de première ligne de sexe masculin dans des établissements pour femmes purgeant une peine de ressort fédéral (ci-après appelées « délinquantes »).

Méthode. Au cours de la troisième année, des renseignements ont été recueillis lors (1) de visites dans tous les établissements fédéraux sauf un hébergeant des délinquantes, au Centre correctionnel pour femmes de Burnaby, un établissement provincial qui accueille aussi des femmes purgeant une peine de ressort fédéral, principalement de Colombie-Britannique en vertu d'un accord d'échange de services; (2) d'entrevues dirigées avec 109 délinquantes; (3) d'entrevues dirigées avec 90 membres du personnel, employés contractuels, bénévoles et gestionnaires, y compris 28 hommes; (4) d'entrevues dirigées avec des organismes communautaires (comme les Sociétés Elizabeth Fry) et des comités consultatifs de citoyens, selon le cas; (5) de consultations avec des responsables de la Commission canadienne des droits de la personne, de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, du Bureau de l'enquêteur correctionnel, du Syndicat des employés du Solliciteur général et de divers représentants du SCC, y compris du Bureau de la sous-commissaire pour les femmes. De plus, nous avons demandé à ces parties intéressées de soumettre des mémoires. Nous en avons reçu du Syndicat des employés du Solliciteur général, du Bureau de l'enquêteur correctionnel, de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry (ACSEF), de l'Association nationale de la femme et du droit (ANFD), d'un intervenant de première ligne de Grand Valley et d'une intervenante de première ligne du même établissement. En outre, nous avons examiné des vidéos choisis d'extractions de cellule de délinquantes, de même que le contexte juridique dans lequel la décision concernant l'adoption d'une politique relative à la dotation mixte dans les établissements pour femmes doit être établie et que celle-ci devra respecter, y compris le droit international, la *Charte canadienne des droits et libertés*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la responsabilité des employeurs et la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.

Résultats. Les résultats suivants ont été obtenus au cours de la troisième année et comprennent des constatations sur la connaissance et la mise en œuvre du Protocole opérationnel national pour la dotation des postes de première ligne dans les établissements et unités à sécurité maximale pour femmes du SCC, connu aussi sous le nom de politique de dotation mixte. La politique du SCC, entrée en vigueur en août 1998, énonce les principes et les politiques opérationnelles régissant l'utilisation et la présence de personnel masculin, d'employés contractuels et d'employés d'entretien dans des pénitenciers hébergeant des détenues.

Généralités

- L'approche axée sur les femmes, clairement exprimée dans *La Création de choix*, est sérieusement menacée, quatre ou cinq ans seulement après l'ouverture des établissements régionaux, à l'époque où la satisfaction des besoins propres aux délinquantes paraissait être un objectif prometteur. Comme cela a toujours été le problème, certains éléments du SCC ne reconnaissent pas le fait que, individuellement, les délinquantes, à elles seules, coûtent plus cher que les détenus, dans un système manifestement conçu pour les hommes.

Protocole

- La connaissance du Protocole de 1998 est faible. Au cours d'entrevues dirigées, trois membres du personnel sur cinq ont déclaré qu'ils connaissaient un peu ou ne connaissaient pas du tout le Protocole et trois sur quatre ont été incapables de nommer une seule disposition de ce Protocole.
- Les intervenants de première ligne de sexe masculin, pour leur part, sont presque unanimement opposés au Protocole et considèrent qu'il remet en question leur professionnalisme. Bien que la plupart soient conscient des risques d'abus inhérents aux postes qu'ils occupent, ils y voient une protection pour eux-mêmes contre les fausses allégations. Beaucoup d'entre eux ont déclaré qu'ils se jugeaient victimes de discrimination du fait de leur sexe.
- Au cours de la troisième année, la non-observation volontaire et générale du Protocole national par de nombreux membres du personnel comprend les cas suivants :

- des IPL qui n'annoncent pas leur entrée dans l'unité résidentielle, ce qui est nécessaire pour permettre aux détenues de se couvrir;
- absence de jumelage d'un membre masculin du personnel et d'un membre féminin du personnel pour les entrées dans les unités résidentielles entre l'heure de rentrée et 6 h du matin;
- permettre à des employés contractuels ou à des préposés à l'entretien de sexe masculin d'être non escortés par une femme dans une unité résidentielle;
- recours à du personnel masculin pour des fonctions de « première intervention d'urgence » planifiées, comme les extractions de cellule;
- au moins un établissement a pour pratique de confier les tournées à deux hommes durant le jour. Dans au moins un établissement, un IPL de sexe masculin fait seul des tournées de jour.
    - Le Protocole doit être clarifié ou même amplifié à certains égards, notamment :
        - l'utilisation d'un membre de sexe masculin comme seule escorte d'une détenue en cas de permission de sortir (PS), étant donné les pressions exercées sur le personnel masculin pour l'escorte de détenues qui, autrement, ne pourraient profiter de ces permissions;
        - le jumelage de personnel masculin et de personnel féminin durant le jour et dans des secteurs autres que l'unité résidentielle.

Atteintes à la vie privée

- Le nombre d'atteintes à la vie privée des détenues par des intervenants de première ligne de sexe masculin a augmenté au cours de la troisième année du projet, y compris les cas suivants :

- le personnel ne donne pas suffisamment de temps à une détenue pour qu'elle se couvre avant qu'il pénètre dans une chambre ou une salle de bain;
- des détenues qui ne sont pas correctement vêtues parce que le personnel n'a pas annoncé son entrée dans l'unité résidentielle.

Allégations de harcèlement ou d'agression sexuelle

- On a rapporté environ 25 cas (sans compter les violations de la vie privée) de harcèlement sexuel et d'autres approches sexuelles par du personnel, des employés contractuels et d'autres travailleurs à l'endroit de détenues (très peu de ces allégations mettaient en cause un intervenant de première ligne).
- Une majorité de délinquantes et un nombre important de membres du personnel ont exprimé leur insatisfaction face au processus actuel du SCC pour faire enquête sur les allégations de harcèlement ou d'agression sexuelle. L'examen de certains rapports d'enquête montre la nécessité de faire intervenir des gens de l'extérieur et des personnes formées aux questions d'agression sexuelle.

Appui à l'utilisation de personnel masculin dans des fonctions choisies

- Presque autant de membres du personnel que de délinquantes sont d'accord ou ne sont pas d'accord en ce qui concerne les diverses restrictions à l'utilisation de personnel masculin dans des établissements pour femmes, bien qu'il y ait certaines divergences marquées. Les résultats comprennent ce qui suit :
    - un appui minimal au sein des deux groupes à l'utilisation de personnel masculin pour les fonctions qui portent le plus atteinte à la vie privée d'une femme, comme les fouilles à nu et l'observation de cellules équipées d'une caméra;
    - moins de la moitié des délinquantes mais plus des trois cinquièmes du personnel sont favorables à la présence de personnel masculin dans l'unité résidentielle la nuit;
    - moins de la moitié du personnel mais les deux tiers des délinquantes sont favorables à l'escorte par un homme seul lors des permissions de sortir;
    - la moitié des répondants de chaque groupe sont favorables à la présence d'un membre du personnel, d'un employé contractuel ou d'un bénévole seul auprès d'une délinquante dans un secteur où ils ne peuvent être observés, et les deux tiers des répondants de chaque groupe sont favorable à la présence de personnel masculin dans l'unité résidentielle le jour, à la condition que cette personne soit jumelée à un membre du personnel de sexe féminin.

Conditions de travail et frustrations

- En raison des restrictions à l'utilisation de personnel masculin dans les établissements pour femmes, les intervenants et les intervenantes de première ligne exécutent des fonctions différentes. Les femmes passent une bonne partie de leurs quarts à faire le « sale travail » plutôt que le travail pour lequel elles pensaient avoir été essentiellement recrutées, c'est-à-dire le counseling, la planification prélibératoire, la prestation de programmes. Leurs compétences dans ces domaines sont donc sous-utilisées, ce qui pousse beaucoup d'entre elles à s'en aller. Celles qui restent sont de plus en plus frustrées.

- Quant aux intervenants de première ligne de sexe masculin, ils se sont déclarés frustrés par les restrictions imposées à leur rôle. Ils sont sensibles à ces restrictions et les considèrent comme une insulte à leur conscience professionnelle. Ces travailleurs veulent s'acquitter de toutes leurs responsabilités, dans tous les domaines, de manière compétente et complète. Ils ont l'impression « qu'on les considère comme des harceleurs et des violeurs en puissance », qu'importe ce qu'ils sont en réalité. Ils ont également exprimé leurs inquiétudes devant le fardeau excessif imposé à leurs collègues féminines en ce qui concerne les fonctions correctionnelles et les quarts de nuit.
- Certains directeurs de prison ont déclaré qu'ils craignaient que si l'on ne fixait pas de plafond, il y aurait une augmentation considérable du nombre d'IPL de sexe masculin, étant donné l'imminence de vacances dans ce poste.

Présélection, emploi et formation du personnel

- Au cours de la troisième année, les pénuries de personnel ont donné lieu à certaines mutations directes de personnel masculin (sans présélection) de pénitenciers pour hommes vers des établissements pour femmes. Ces hommes attendaient toujours de recevoir une formation axée sur les femmes au moment de nos entrevues neuf mois plus tard.
- L'érosion de la formation mentionnée dans le Deuxième rapport annuel se poursuit et s'aggrave. L'an dernier, nous avions indiqué que le module de formation axée sur les femmes d'une durée de dix jours avait été réduit à cinq jours dans la plupart des cas. Cette année, les entrevues montrent que plusieurs membres du personnel n'ont reçu aucune formation axée sur les femmes.
- Lors d'entrevues dirigées, près du tiers du personnel a indiqué n'avoir reçu aucune formation propre aux femmes en milieu carcéral, et le quart n'avait reçu que la version fort abrégée du programme de formation qu'avait préparé le SCC.
- Parmi ceux et celles qui avaient suivi une formation propre aux femmes en milieu carcéral, une minorité estimait que cette formation les avait assez bien préparés à travailler avec des délinquantes.
- La formation est bien souvent compromise lorsque les gestionnaires doivent faire des coupures budgétaires. Toutefois, le SCC doit renouveler son engagement d'offrir une formation axée sur les femmes et des programmes de recyclage et de mise à niveau des compétences et des connaissances.

Conclusion. Dans le *Deuxième rapport annuel*, nous avions notamment recommandé ce qui suit :

> « Comme une forte majorité de femmes purgeant une peine fédérale se sont prononcées en faveur de confier des rôles spécifiques à des IPL de sexe masculin ayant subi une sélection et une formation, nous recommandions que les établissements fédéraux pour femmes continuent à engager des hommes, mais seulement si toutes les conditions suivantes sont respectées :

- les politiques et marches à suivre en matière de recrutement, de sélection et de formation demeurent toutes en vigueur; en outre, l'importance et le contenu des politiques et des marches à suivre pour la formation garantissent des connaissances et des attitudes

appropriées de la part du personnel qui travaille dans des établissements pour femmes purgeant une peine fédérale;

- on établit et on applique des politiques qui spécifient les rôles qui conviennent aux intervenants de première ligne de sexe masculin;

- on observe et on respecte les besoins d'une minorité de femmes purgeant une peine fédérale, qui expriment avec force leur incapacité ou manque de volonté d'avoir à traiter avec des hommes dans les unités résidentielles la nuit;

- de même qu'en Angleterre, les intervenants de première ligne de sexe masculin devraient constituer au maximum 20 % du nombre total des intervenants, compte tenu des exigences politiques, des besoins spéciaux de certaines femmes purgeant une peine fédérale et de la nécessité d'éviter qu'un fardeau injuste soit imposé aux IPL de sexe féminin.

Nous en venons à la conclusion qu'aucune des quatre conditions requises pour le maintien d'intervenants de première ligne de sexe masculin dans des établissements fédéraux pour femmes n'a été respectée au cours de notre vérification. Les développements observés au cours de la troisième année nous incitent davantage à croire que ces quatre questions clés ne seront jamais respectées.

Recommandations. Conformément à notre conclusion générale, nous recommandons de recourir à des intervenants de première ligne de sexe féminin uniquement, une mesure essentielle à la protection des délinquantes. Nous recommandons plus particulièrement ce qui suit :

Recommandation 1 :

Il est recommandé qu'il soit interdit à des hommes d'occuper des postes d'intervenants de première ligne. Cela signifierait notamment que ceux-ci ne seraient pas autorisés à remplir de fonction de sécurité dans les unités résidentielles et d'isolement, dans les équipes d'extraction de cellule quelle que soit l'heure de la journée, ni à remplir des fonctions d'escorte de quelque type que ce soit.

Recommandation 2 :

Il est recommandé que toutes les personnes qui travaillent dans un établissement pour femmes purgeant une peine de ressort fédéral, y compris les centres de traitement régionaux et les centres correctionnels communautaires, soient soumises à une sélection et suivent une formation axée sur les femmes afin de s'assurer qu'elles ont les attitudes, les connaissances et l'expérience appropriées. La formation axée sur les femmes devrait s'étendre sur une période d'au moins dix jours et venir s'ajouter à la formation de base. La sélection devrait comprendre des vérifications du casier judiciaire afin de déterminer l'existence éventuelle de condamnations au criminel de nature sexuelle.

Recommandation 3 :

Il est recommandé que des sommes suffisantes soient allouées pour assurer une sélection efficace, ainsi qu'une formation initiale et permanente axée sur les femmes, et que ces sommes soient fournies de manière permanente et totalement protégées pour chaque établissement hébergeant des délinquantes.

Recommandation 4 :

Il est recommandé que les postes à risque élevé soient exclusivement occupés par des femmes ou que des changements soient adoptés de manière que les détenues ne se retrouvent jamais seules avec un employé de sexe masculin dans un secteur non observable. En outre, il conviendrait que le Bureau de la sous-commissaire pour les femmes procède à un examen de tous les postes afin de déterminer si certains postes ou contrats devraient être réservés à des femmes. Une telle restriction devrait être directement liée au risque élevé d'inconduite sexuelle à l'égard de délinquantes.

Recommandation 5 :

Quelle que soit l'option choisie, la série suivante de normes minimales est nécessaire pour accroître la crédibilité et l'efficacité du traitement des allégations d'inconduite sexuelle.

a) **Que l'on n'utilise pas de processus interne au SCC, même avec un processus d'examen consultatif extérieur, pour traiter les accusations d'inconduite sexuelle portées par un(e) détenu(e) contre un(e) non-détenu(e), y compris les allégations portées contre le personnel, les employés contractuels et les bénévoles;**
b) **que l'on n'utilise pas le processus de règlement des conflits ou de médiation pour les allégations d'inconduite sexuelle;**
c) **que les allégations d'inconduite sexuelle faites par un(e) détenu(e) fassent l'objet d'une enquête et soient examinées totalement en dehors de l'établissement où l'incident présumé s'est produit;**
d) **que le processus adopté comporte une approche à l'égard des plaintes des détenues autochtones tenant compte de leur vulnérabilité devant les personnes occupant des positions de confiance et d'autorité, aussi bien dans leur propre culture qu'en dehors de celle-ci;**
e) **que les politiques et procédures d'établissement des faits/d'enquête soient fondées sur les principes d'application régulière de la loi et d'équité, et qu'elles soient clairement énoncées. Il devrait y avoir un processus officiel de conservation d'une « trace écrite » comprenant notamment une méthode de suivi du déroulement de chaque étape depuis l'allégation initiale jusqu'à son règlement. Les dispositions législatives et réglementaires concernant la protection de la vie privée et l'accès à l'information devront être totalement intégrées à ces politiques et procédures;**
f) **que les deux parties aient le droit de choisir une personne pour les assister;**

g) que l'on appelle la police pour faire enquête sur les allégations d'actes pouvant constituer une infraction pénale; si la détenue qui a présenté une plainte ne veut pas poursuivre, d'autres mécanismes d'enquête devront lui être offerts;

h) que le SCC est clairement responsable de la protection de la plaignante contre le répondant ou contre les représailles, notamment en le suspendant avec traitement ou en l'affectant à un autre poste de manière à ce que le contact entre la plaignante et le répondant ne soit pas possible;

i) que les personnes faisant enquête sur ces allégations soient à l'abri de conflits d'intérêt, qu'elles aient la formation requise pour mener des enquêtes sur les allégations d'inconduite sexuelle ou qu'elles connaissent le domaine et qu'elles soient bien informées des questions relatives à la violence ou à l'inconduite de nature sexuelle, de la justice pénale et du système correctionnel;

j) qu'il y ait un dispositif de surveillance ou de vérification indépendant, disposant de toutes les ressources nécessaires, de la méthode choisie, quelle qu'elle soit;

k) les délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral devraient avoir accès à des ressources d'aide indépendante pour présenter leur allégation initiale ainsi que pendant toute la durée du processus. Cette aide pourrait être fournie par des organisations communautaires telles que les sociétés Elizabeth Fry, les organisations autochtones, les organisations de service aux victimes;

l) qu'on fournisse en permanence aux délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral et à tous ceux qui travaillent dans les établissements pour femmes, ainsi que dans les administrations régionales et centrale, l'information et la formation requises pour utiliser la nouvelle approche adoptée pour le traitement des allégations d'inconduite sexuelle.

Bien que chacune des options ci-dessus présente des avantages et des inconvénients, après un examen attentif, nous recommandons l'option D, "Un organisme indépendant ferait enquête sur les allégations d'inconduite sexuelle et éventuellement sur d'autres types d'allégations graves par les détenues", qui nous paraît être préférable. Elle offre en effet les plus grandes possibilités de mise en place d'un mécanisme de traitement de ces plaintes graves qui serait impartial, indépendant, fondé sur une bonne connaissance du sujet et équitable, et qui serait perçu comme tel.

Recommandation 6 :

Il est recommandé que la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC) soit modifiée à la première occasion afin de créer un organisme sans lien de dépendance qui traiterait les allégations d'inconduite sexuelle et les autres allégations graves présentées par les détenues telles que l'agression physique.

Les modifications de la LSCMLC pourraient porter sur les points suivants :

- la définition de l'inconduite sexuelle;
- le rôle et la composition du tribunal;
- le mécanisme mis en place pour les enquêtes;
- les délais à respecter pour toutes les étapes du processus;

- les sanctions pour les divers types d'inconduite sexuelle;
- la protection des dénonciateurs;
- les dispositions pour assurer la protection des plaignants;
- les dispositions pour assurer l'application régulière de la loi pour les répondants;
- les dispositions visant des mesures préventives, notamment la sélection, la formation et le perfectionnement professionnel permanent;
- les dispositions pour assurer la constitution d'un secrétariat.

- Le secrétariat de l'organisme devrait disposer de ressources à longue échéance.

- L'organisme et son secrétariat devraient être sans lien de dépendance avec le solliciteur général et le Portefeuille lui-même. Par ailleurs, cet organisme devrait avoir pleins pouvoirs pour mener une enquête appropriée et approfondie.

- Les femmes purgeant une peine de ressort fédéral qui sont logées dans des établissements provinciaux dans le cadre d'accords fédéraux-provinciaux devraient bénéficier d'un traitement et de mesures de protection égaux à ceux dont jouissent les autres femmes purgeant une peine de ressort fédéral. Les accords fédéraux-provinciaux devraient indiquer clairement que les femmes purgeant une peine de ressort fédéral ont accès à ce nouvel organisme lorsqu'elles veulent présenter des allégations d'inconduite sexuelle.

Recommandation 7 :

Que la LSCMLC soit modifiée afin que l'enquêteur correctionnel soit tenu de rendre directement compte au Parlement; que ses responsabilités en matière de surveillance et de vérification soient reconnues et que des ressources appropriées lui soient affectées grâce à la mise en place de fonds suffisants pour la dotation d'au moins deux postes à plein temps réservés à l'examen des questions touchant les délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral.

Recommandation 8 :

Au cas où le gouvernement fédéral déciderait de continuer à traiter les allégations d'inconduite sexuelle présentées par les femmes purgeant une peine de ressort fédéral au sein du Service correctionnel du Canada,

Il est recommandé que les commissions d'enquête soient composées d'une majorité de représentants de la collectivité spécialisés dans le domaine de la violence ou de l'inconduite sexuelle.

Recommandation 9 :

Comme nous l'avons recommandé dans notre premier et notre deuxième rapport annuel, le SCC devrait élaborer une politique sur le harcèlement sexuel qui interdit clairement le

harcèlement sexuel des détenues par le personnel. Cette politique doit définir clairement l'option choisie pour traiter ces plaintes.

Recommandation 10 :

Outre le renforcement de la capacité de l'Enquêteur correctionnel (EC) de surveiller les allégations d'inconduite sexuelle (recommandé ci-dessus), la recommandation présentée dans *La Création de choix* en faveur de l'établissement d'un Comité consultatif national indépendant, devrait être mise en œuvre.

Recommandation 11 :

Pendant que le SCC établit ce comité, que l'on prend les mesures nécessaires pour mettre en œuvre une politique d'utilisation exclusive d'intervenants de première ligne de sexe féminin, et que l'on apporte les modifications législatives nécessaires, un surveillant indépendant devrait être chargé de poursuivre le travail de ce projet de vérification pendant un an.

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction 1

2. Contexte 2

3. Démarche générale et méthodes suivies 7

4. Résultats principaux 9

a) Introduction 9

b) Résultats des entrevues 9

c) Autres constatations 37

(i) Politiques et lignes directrices concernant la dotation mixte 37

(ii) Formation et sélection 40

(iii) Questions liées à l'emploi 42

(iv) Règlement des plaintes, des griefs et des conflits 42

(v) Incidents liés à l'inconduite sexuelle 43

(vi) Enquêtes 44

(vii) Visionnement de certains enregistrements vidéos 44

d) Mémoires présentés par les parties intéressées 45

e) Le contexte juridique 52

(i) Droit international 53

(ii) La *Charte canadienne des droits et libertés* 54

(iii) La *Loi canadienne sur les droits de la personne* 57

(iv) Responsabilité des employeurs 58

(v) *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* 62

5. Commentaire et recommandations 63

a) Introduction 63

b) Avantages et inconvénients de la dotation mixte : Conclusions et recommandations 64

c) Mise en œuvre de la recommandation 1 74

(i) Exigence professionnelle justifiée 74

(ii) Contestations possibles fondées sur la *Charte* par les femmes purgeant une peine de ressort fédéral 77

d) Autres questions connexes 78

(i) Traitement des allégations de violence sexuelle – Le contexte 78

(ii) Options de traitement des allégations 80

(iii) Normes minimales 83

(iv) L'option privilégiée 84

(v) Politique relative au harcèlement sexuel 86

(vi) Médiation et règlement des conflits et la procédure de règlement des griefs des détenues 87

e) Suivi et surveillance 90

Annexe A : Calendrier des entrevues

Annexe B : Établissements et unités à sécurité maximale pour femmes du SCC : Protocole opérationnel national - dotation des postes de première ligne

Annexe C : Mémoire soumis par les parties intéressées

1. INTRODUCTION

Thérèse Lajeunesse & Associates Ltd. se fait un plaisir de présenter ce troisième rapport annuel sur le projet de vérification de la dotation mixte dans les établissements pour femmes. Nous avons désormais complété la troisième et dernière année de ce projet et le présent rapport présente nos recommandations finales.

Voici, en bref, les objectifs du projet de vérification de la dotation mixte dans les établissements pour femmes :

- évaluer l'incidence systémique de la dotation mixte, surtout sur les détenues et le personnel des établissements fédéraux pour femmes dans l'ensemble du Canada;
- cerner les questions opérationnelles et d'orientation;
- soumettre les recommandations pertinentes à la Sous-commissaire pour les femmes du Service correctionnel du Canada (SCC).

Le projet de vérification de la dotation mixte dans les établissements pour femmes a été lancé afin de mettre en application l'une des recommandations essentielles de la *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston* (1996), connu sous le nom de Rapport Arbour.

Le présent rapport présente la méthode qui a été employée pour obtenir des informations à partir d'un vaste échantillon représentatif de répondant(e)s, y compris des détenues et du personnel du SCC. Les intervenants nationaux ont également été consultés et invités à présenter des mémoires écrits. L'équipe de vérification se fonde sur ces informations pour présenter des recommandations portant sur toute une gamme de questions relatives aux objectifs du projet de vérification.

Une fois encore, comme dans notre premier et notre deuxième rapports annuels, nous tenons à remercier tous (toutes) les répondant(e)s qui nous ont parlé librement de questions parfois controversées et profondément personnelles.

On trouvera à la section 2 des informations sur les événements qui ont conduit au lancement de ce projet de vérification de la dotation mixte dans les établissements pour femmes. La section qui suit présente la méthode d'ensemble que nous avons utilisée pour recueillir des informations. La section 4 présente les principales conclusions découlant de nos entrevues avec des détenues sous responsabilité fédérale, du personnel du SCC et des personnes de l'extérieur, ainsi que d'un examen de documents d'orientation et de statistiques. Par ailleurs, cette section résume les mémoires soumis par les intervenants nationaux et décrit le contexte juridique des questions de dotation mixte. La section 5 offre une analyse des questions en fonction des résultats ainsi que ses recommandations finales.

2. CONTEXTE

Alors juge de la cour d'appel de l'Ontario, l'honorable Louise Arbour avait reçu du Solliciteur général du Canada la mission d'enquêter et de faire rapport au sujet d'incidents qui s'étaient produits le 22 avril 1994 à la Prison des femmes, alors le seul établissement pénitentiaire fédéral au Canada pour les femmes purgeant une peine de deux ans ou plus. La Commission d'enquête s'était penchée, entre autres choses, sur le déploiement et le comportement de l'équipe pénitentiaire d'intervention d'urgence (EPIU), composée entièrement d'hommes, qui avait été dépêchée à la Prison des femmes. À l'époque, les enregistrements vidéos des extractions de cellules effectuées par cette équipe avaient fait les manchettes nationales et avaient suscité un intense débat public au sujet de ces incidents.

En 1996, la Commission d'enquête Arbour a présenté son rapport au Solliciteur général du Canada; la Commissaire y faisait une série de recommandations, qui visaient d'abord à empêcher que cette situation ne se reproduise à la Prison des femmes jusqu'à modifier toute une gamme de pratiques, y compris la procédure de règlement des griefs, le régime de reddition de comptes, la sélection et la formation du personnel et le recours à l'isolement. Aux yeux de la commissaire Arbour, le recours à une équipe d'intervention d'urgence entièrement composée d'hommes était au cœur de l'enquête, car il soulevait une question plus large : le rôle éventuel que les agents de correction de sexe masculin sont appelés à jouer dans les prisons pour femmes[1]. Elle faisait observer qu'il existait déjà toutes sortes d'arrangements pour le personnel masculin dans les prisons pour femmes (y compris comme agents de correction dans certains établissements provinciaux) et aux États-Unis, où les postes d'agent de correction sont occupés jusqu'à 80 % par des hommes[2].

La dotation mixte suscite des débats depuis longtemps déjà. Jusqu'en 1989, les employés de sexe masculin ne pouvaient pas surveiller les détenues dans les unités résidentielles de la Prison des femmes de Kingston. Après qu'un agent de correction de sexe masculin se fut plaint de cette politique de dotation en personnel exclusivement féminin et eut obtenu gain de cause (*King c. Service correctionnel du Canada*, inédit, 5 juillet 1989 [Commission d'appel de la Commission de la fonction publique]), le Service correctionnel du Canada (SCC) a modifié sa politique et a autorisé des travailleurs de sexe masculin à postuler et à occuper des postes de première ligne dans la plupart des établissements fédéraux où des femmes sont incarcérées.

Les politiques du SCC ont de plus subi d'autres modifications à la suite d'une décision de la Cour suprême du Canada (*Conway c. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 872), au sujet d'un détenu qui prétendait avoir été victime d'une atteinte à la vie privée du fait de la politique du SCC autorisant la présence dans les établissements pour hommes d'agents de correction du sexe féminin. La Cour a statué que les femmes pouvaient continuer à occuper des postes d'intervenant de première

---

[1] Arbour, Louise, (1996), *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, p. 221.
[2] *Ibid.*, p. 227.0

ligne dans les prisons pour hommes, mais elle n'a pas rejeté catégoriquement un argument présenté en vertu des dispositions sur l'égalité de la *Charte canadienne des droits et libertés* concernant la présence d'intervenants de première ligne (IPL) de sexe masculin dans les établissements pour femmes. En 1993, le SCC a adopté des processus de sélection et des programmes de formation spéciaux, ainsi que des directives, en vue de répondre aux préoccupations au sujet de la protection de la vie privée et de la sécurité exprimées par des détenues et par des groupes communautaires. Vers la même époque, on a construit cinq (5) nouveaux établissements régionaux et on les a dotés en personnel; on a également créé le poste d'intervenant de première ligne, exclusivement pour les établissements pour femmes purgeant une peine de ressort fédéral.

La politique qui autorise des agents de correction de sexe masculin à surveiller des détenues, surtout dans les unités résidentielles, était une source de préoccupation permanente et un certain nombre de parties intéressées lui étaient opposées. L'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry (ACSEF), le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes (FAEJF), et un certain nombre de femmes purgeant une peine de ressort fédéral ont exprimé de sérieuses réserves à ce sujet. Le Groupe de travail sur les femmes purgeant une peine fédérale[3] s'est également prononcé contre le recrutement d'hommes comme intervenants de première ligne dans les nouveaux établissements régionaux. Les craintes étaient surtout inspirées par le risque de harcèlement sexuel et de mauvais traitements des détenues de la part d'agents de correction de sexe masculin, ainsi que le risque d'atteinte à leur vie privée lorsqu'elles se livrent à des activités personnelles (prendre un bain, aller à la toilette, etc.). On estime en outre qu'étant donné la forte proportion de détenues victimes de violence sexuelle dans leur enfance ou à l'âge adulte – souvent commise par des hommes en position d'autorité – il était important, voire indispensable, de leur laisser la possibilité de guérir dans un environnement composé uniquement de femmes avant qu'elles soient obligées d'avoir affaire à des hommes dans une situation aussi personnelle.

Malgré les réserves exprimées au sujet de la présence d'IPL de sexe masculin dans les établissements pour femmes, le SCC a adopté une approche fondée sur le recours à des politiques, des programmes de formation et des mesures d'adaptation au milieu appropriés pour réduire le risque de mauvais traitement et accroître la sécurité des détenues. Sa position était fondée sur ce qui suit : les décisions judiciaires qui interdisent de doter uniquement en personnel féminin les établissements pour femmes; les programmes de formation destinés à sensibiliser les employé(e)s aux préoccupations des femmes; le fait que les établissements doivent être un miroir de la collectivité et par conséquent inclure des employés masculins; de bons modèles de comportement masculin sont susceptibles d'aider les femmes qui ont été victimes d'agresseurs de sexe masculin.

---

[3] Le Groupe de travail sur les femmes purgeant une peine fédérale, (1990) *La Création de choix : Rapport du Groupe de travail sur les femmes purgeant une peine* fédérale, Ottawa, Service correctionnel du Canada.

Le rapport d'enquête observe en outre que le SCC, quand il a décidé d'autoriser les hommes à travailler comme intervenants de première ligne, avait exprimé l'intention de sélectionner le personnel en fonction des critères suivants : « sensibilité et sensibilisation à l'égard des problèmes des femmes; professionnalisme; capacité de travailler dans un cadre axé sur les femmes[4]. » Dans sa discussion des avantages et des inconvénients d'employer des hommes en première ligne, Madame la juge Arbour a observé qu'on pouvait régler les questions de droit à la vie privée grâce à l'aménagement des nouvelles prisons ainsi qu'à l'adoption de protocoles. Voici quelques exemples du contenu de ces protocoles : jumelage automatique d'hommes et de femmes en première ligne pour la surveillance des unités résidentielles; interdiction totale des tournées nocturnes dans les unités résidentielles par les hommes; obligation pour les agents masculins d'annoncer leur présence avant de pénétrer dans une unité résidentielle ou une cellule[5]. Elle note également que, selon elle,

> « la clé du succès de l'intégration des sexes dans les unités résidentielles des établissements correctionnels de femmes repose sur la sélection et la formation du personnel, sur des protocoles d'emploi explicites et sur un contrôle adéquat. À la lecture des documents qui m'ont été présentés, le processus de sélection et de formation pour les nouveaux établissements me paraît satisfaisant. J'espère cependant que le processus subsistera après l'embauche du premier groupe d'employés des nouveaux établissements[6]. »

Madame la juge Arbour a ensuite déclaré qu'elle jugeait tout aussi indispensable d'étendre l'application des politiques du SCC en matière de harcèlement sexuel aux détenues[7].

La Commissaire a recommandé la nomination d'une vérificatrice indépendante chargée d'examiner le recours à la dotation mixte dans les établissements pour femmes du SCC et d'en faire rapport. Elle a également recommandé que la vérificatrice publie des rapports annuels publics décrivant entre autres les mesures prises par le SCC pour remédier au(x) problème(s) cerné(s). Enfin, il a été recommandé qu'après trois (3) ans, la sous-commissaire pour les femmes soumette au commissaire un rapport sur l'opportunité de maintenir la dotation mixte dans les établissements pour femmes.

En janvier 1998, *Thérèse Lajeunesse & Associates Ltd.* a entrepris son projet de vérification indépendante de la dotation mixte. La première étape consistait en un examen (échelonné sur quatre mois) des problèmes systémiques posés par la dotation mixte, grâce à des visites à un échantillon représentatif d'établissements, ainsi que d'entrevues avec les organisations et les personnes qui s'intéressent à ces questions. Le premier rapport annuel (1998) formulait deux recommandations : la première portait sur les lacunes dans la collecte de données sur les plaintes

---

[4] *Op. cit.*, p. 232.
[5] *Ibid.*, p. 234.
[6] *Ibid.*, p. 235.
[7] *Ibid.*, p. 235.

et les griefs des détenues; la deuxième préconisait l'élaboration et la mise en application immédiates d'une politique sur le harcèlement sexuel à l'intention des détenues.

L'équipe de vérification a clairement discerné le même thème tout au long des discussions : elle doit veiller à ce que l'examen ne se borne pas aux IPL de sexe masculin, mais qu'il s'étende au domaine plus vaste de l'établissement de protections systémiques pour les femmes purgeant une peine de ressort fédéral sur le plan du harcèlement sexuel, de l'exploitation sexuelle et de l'agression sexuelle par toute personne n'étant pas un(e) détenu(e). L'équipe a également conclu qu'il lui incombait d'examiner les plaintes de même nature au sujet d'incidents mettant en cause du personnel du même sexe.

Dans le deuxième rapport annuel portant sur l'année 1999, nous avons développé les thèmes cernés dans le rapport précédent et nous avons rendu compte des conclusions de nos entrevues avec 258 répondants, dont 127 avec des délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral et 131 avec des membres du personnel du SCC et d'autres représentants de la collectivité. D'après les conclusions des entrevues menées en 1998-1999, d'autres sources telles que des documents du SCC, et des discussions avec certains des intervenants nationaux, nous avons présenté les recommandations provisoires suivantes :

Recommandation 1 : Comme une forte majorité de femmes purgeant une peine fédérale se sont prononcées en faveur de confier des rôles spécifiques à des IPL de sexe masculin ayant subi une sélection et une formation, nous recommandons que les établissements fédéraux pour femmes continuent à engager des hommes, mais seulement si toutes les conditions suivantes sont respectées :

- Les politiques et marches à suivre en matière de recrutement, de sélection et de formation demeurent toutes en vigueur; en outre, l'importance et le contenu des politiques et des marches à suivre pour la formation garantissent des connaissances et des attitudes appropriées de la part du personnel qui travaille dans des établissements pour femmes purgeant une peine de ressort fédéral;

- on établit et on applique des politiques qui spécifient les rôles qui conviennent aux IPL de sexe masculin;

- on observe et on respecte les besoins d'une minorité de femmes purgeant une peine de ressort fédéral, qui expriment avec force leur incapacité ou manque de volonté d'avoir à traiter avec des hommes dans les unités résidentielles la nuit (voir la recommandation 3);

- de même qu'en Angleterre, les IPL de sexe masculin devraient constituer au maximum 20 % du nombre total des intervenants, compte tenu des exigences politiques, des besoins spéciaux de certaines délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral et de la nécessité d'éviter qu'un fardeau injuste soit imposé aux IPL de sexe féminin.

Recommandation 2 : Étant donné qu'on tient à protéger avant tout les femmes purgeant une peine de ressort fédéral contre le harcèlement sexuel, l'exploitation sexuelle et l'agression sexuelle, il importe de sélectionner et de former les autres personnes qui travaillent dans les établissements abritant des femmes purgeant une peine de ressort fédéral. En conséquence :

Tout le personnel qui travaille dans un établissement pour femmes purgeant une peine de ressort fédéral – y compris les arrangements temporaires comme les unités à sécurité maximale dans les établissements pour hommes, et les centres régionaux de traitement et centres correctionnels communautaires – devrait être soumis à une sélection et à une formation destinées à s'assurer qu'il a les attitudes, connaissances et expériences voulues;

dans les régions où les répondants ont déclaré que les critères usuels pour les demandes de soumission interdisent d'organiser des entrevues pour les postulants, on doit faire en sorte que de telles entrevues soient non seulement possibles, mais obligatoires. Comme certains programmes offerts dans les établissements fédéraux pour femmes donnent lieu à de tels appels d'offres, il est indispensable de sélectionner les intéressés en fonction de leurs attitudes, connaissances et expériences, ce qui est impossible de faire à moins de permettre aux autorités de l'établissement de mener des entrevues en personne.

Recommandation 3 : Une importante minorité de femmes (dont beaucoup étaient favorables à la présence, au sein du personnel, d'IPL de sexe masculin ayant subi une sélection et une formation) sont mal à l'aise à l'idée que des hommes pénètrent dans leurs unités résidentielles, surtout la nuit. En conséquence :

Les IPL de sexe masculin ne devraient pas avoir le droit de faire des quarts de nuit, sauf pour la sécurité statique dans le cadre de laquelle on leur confierait des fonctions générales, la nuit, sans aucun contact avec les détenues. Cependant, en cas d'urgence, les IPL de sexe masculin pourraient intervenir avec des IPL de sexe féminin, sous réserve des conditions énoncées dans le contenu des lignes directrices suggérées pour la dotation mixte.

Recommandation 4 : On observe depuis un an une érosion continue de la formation axée sur les femmes donnée au personnel dans les établissements fédéraux qui abritent des femmes. On nous a signalé que des pressions sont exercées pour réduire les coûts d'embauche et de formation.

L'efficacité de la méthode de dotation faisant appel à des intervenants de première ligne de sexe masculin est inextricablement liée aux mesures initiales de sélection et de formation : il convient donc de veiller à assurer la protection du financement intégral de ces mesures. Il faut aussi mettre de côté des fonds pour assurer la sélection et la formation appropriées de tout le personnel travaillant dans ces établissements, comme nous l'avons indiqué à la recommandation 2.

Recommandation 5 : Quand les rideaux de protection de la vie privée sont baissés, le personnel devrait frapper et attendre que la femme réponde qu'elle est prête à ce que le rideau soit tiré.

Sauf dans les cas où l'on a des raisons de croire qu'il y a urgence, on doit accorder la priorité absolue à ces signes de respect pour la vie privée et la dignité de la femme.

Dans la phase 3, on s'est surtout efforcé d'obtenir des informations plus approfondies sur la dotation mixte grâce à des entrevues au cours de visites sur place ainsi qu'avec des représentants nationaux clés à Ottawa. Pour l'essentiel, on a suivi le même processus que pour la phase 2.

3. DÉMARCHE GÉNÉRALE ET MÉTHODES SUIVIES

Les informations nécessaires à la préparation de ce rapport proviennent d'un certain nombre de sources différentes, notamment :

entrevues avec des personnes dans chaque établissement, y compris du personnel, des détenues, des membres des comités consultatifs des citoyens et des organismes communautaires comme les sociétés Elizabeth Fry;
consultations avec des fonctionnaires de la Commission canadienne des droits de la personne, de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, du Bureau de l'enquêteur correctionnel, du Syndicat des employés du Solliciteur général, et avec divers fonctionnaires du Service correctionnel du Canada, y compris du bureau de la sous-commissaire pour les femmes. En outre, les intervenants nationaux ont été invités à présenter des mémoires écrits;
visites à tous les établissements fédéraux pour femmes purgeant une peine de ressort fédéral et au Centre correctionnel pour femmes de Burnaby, pour y mener des entrevues. La seule exception a été le Centre régional de réception de Sainte-Anne-des-Plaines, au Québec, où la visite a été annulée à cause du nombre élevé de délinquantes qui, au moment de la visite proposée, souffraient de troubles mentaux et n'auraient pas pu participer à une entrevue. Comme il s'agit d'un petit établissement, le nombre de membres du personnel qui auraient pu accepter de participer à une entrevue était également réduit;
observation de l'aménagement matériel des établissements pour femmes;

- étude d'un certain nombre d'enregistrements vidéos d'extractions de cellule dans des établissements pour femmes;
étude de documents pertinents, notamment des politiques du SCC et des renseignements au sujet de plaintes et de griefs.

Les visites effectuées aux établissements en 1999-2000 étaient axées sur des questions différentes en matière de dotation mixte et se sont déroulées dans les établissements suivants :

établissement Nova pour femmes, à Truro (N.-É.);

établissement de Springhill (pour les femmes classées à un niveau de sécurité élevé) à Springhill (N.-É.);

établissement Joliette, à Joliette (QC);

Prison des femmes de Kingston (ON);

établissement Grand Valley, à Kitchener (ON);

pénitencier de la Saskatchewan (pour les femmes classées à un niveau de sécurité élevé), à Prince Albert (Sask.);

Centre psychiatrique régional de Saskatoon (Sask.);

Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci, à Maple Creek (Sask.);

établissement d'Edmonton pour femmes, à Edmonton (Alb.);

Centre correctionnel pour femmes de Burnaby, à Burnaby, (C.B.).

Bien qu'il s'agisse d'un établissement provincial, le Centre correctionnel pour femmes de Burnaby (CCFB), abrite des délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral en vertu d'une entente d'échange de services. Le CCFB est l'établissement provincial qui contient le plus grand nombre de délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral. Nous l'avons inclus dans nos visites comme exemple d'établissement dépourvu d'IPL de sexe masculin.

Les visites d'établissements visaient à obtenir des réactions générales au sujet de la politique en matière de dotation mixte, « Protocole opérationnel national – Dotation des postes de première ligne dans les établissements pour femmes et les unités à sécurité maximale du SCC », ainsi que des opinions au sujet de l'utilisation d'IPL de sexe masculin. Nous avons aussi inclus des questions d'ordre général au sujet de la sélection et de la formation des IPL, hommes et femmes, de même que des questions sur l'efficacité des systèmes de règlement des plaintes et des griefs.

Nous présentons dans la section qui suit les résultats de ces visites, entrevues et examens de la documentation.

4. RÉSULTATS PRINCIPAUX

a) Introduction

Nous présentons dans cette section les résultats des entrevues, ainsi que les informations recueillies à l'occasion des consultations, par exemple, les entrevues avec les intervenants nationaux, les examens des politiques du SCC, les examens des données relatives aux plaintes et aux griefs et les autres données statistiques. La section des Résultats principaux est divisée de la manière suivante : a) résultats des entrevues, b) autres résultats, c) mémoires des intervenants, d) le contexte juridique.

Toutes les entrevues étaient volontaires. Des pancartes étaient affichées et (ou) des annonces étaient diffusées au sujet de notre présence dans les établissements. Dans les établissements régionaux, nous avons aussi procédé à des visites aléatoires des unités résidentielles pour expliquer notre mission aux détenues qui s'y trouvaient. Nous avons eu des réunions avec les comités de détenues, les groupes de condamnées à perpétuité, les groupes d'entraide par les pairs, les Aînés et sororités autochtones ("Sisterhoods") dans tous les établissements où ces groupes sont présents.

Idéalement, il eut été préférable d'avoir des entrevues avec un échantillon vraiment aléatoire de membres du personnel et de délinquantes, mais dans un contexte carcéral, utiliser une telle méthode, lorsqu'on dispose d'un temps très limité, n'est guère réalisable. Au moment des visites, aussi bien les membres du personnel que les délinquantes sont occupés par toutes sortes d'activités; il n'est pas toujours possible de libérer les personnes choisies de leurs activités, même lorsque l'administration a été avertie d'avance des visites. Nous avons également jugé que si nous refusions de parler aux personnes qui avaient demandé une entrevue sous prétexte que nous voulions traiter avec un échantillon aléatoire, cela constituerait à certains égards une violation de notre mandat. Enfin, les opinions extrêmement diverses exprimées au cours des entrevues nous ont convaincus que nous n'avions pas été exposés à des points de vue portant sur un seul aspect de la question.

Ce que nous appelons les « autres résultats » est constitué par les examens des politiques et d'autres documents du SCC, ainsi que par un examen des études connexes. Nous présentons également dans cette section les commentaires généraux qui nous ont été faits au cours de nos visites.

b) Résultats des entrevues

Du 1er octobre 1999 au 17 décembre 1999, les membres de l'équipe ont effectués des entrevues avec :

109 délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral,

90 membres du personnel, employés contractuels, bénévoles et cadres de divers établissements abritant des délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral dans l'ensemble du pays, y compris 28 hommes,
un membre d'un Comité consultatif de citoyens.

La vaste majorité de ces entrevues se sont déroulées sur une base individuelle. Dans 12 cas, cependant, plus d'une délinquante a participé à l'entrevue, et dans six cas, l'entrevue s'est déroulée avec la participation de plus d'un membre du personnel, et cela toujours à la demande des personnes interrogées. Les « entrevues collectives » ont été codées en fonction du nombre de personnes interrogées présentes, et les différences entre les réponses ont été notées; par exemple, lorsque deux répondants étaient ensemble, leur entrevue a été comptée comme deux entrevues, et les différences d'opinions pertinentes ont été incluses dans le codage. Bien évidemment, les entrevues collectives ne sont pas une façon idéale de dégager des nuances individuelles, mais les membres de l'équipe ont été contraints de respecter les souhaits des personnes interrogées qui, dans bien des cas, se sentaient mal à l'aise à l'idée d'être interrogées seules. Le fait que nous ayons eu le loisir de mener des entrevues collectives nous a cependant permis de nous assurer de la participation d'un plus grand nombre de répondants.

Le tableau 1 indique le nombre de personnes ayant participé à une entrevue dans chaque établissement ou unité.

Tableau 1. Nombre de délinquantes et de membres du personnel/autres personnes ayant participé à une entrevue dans chaque établissement ou unité

Établissement/Unité	Délinquantes	Personnel / Autres
Centre correctionnel de Burnaby	12	10
Établissement d'Edmonton pour femmes	15	15
Pénitencier de la Saskatchewan	13	11
CPR des Prairies	6	8
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	15	15
Prison des femmes	3	6
Établissement Grand Valley	22	12
Établissement Joliette	13	5
Établissement de Springhill	2	1
Établissement Nova	8	8
Total	**109**	**90**

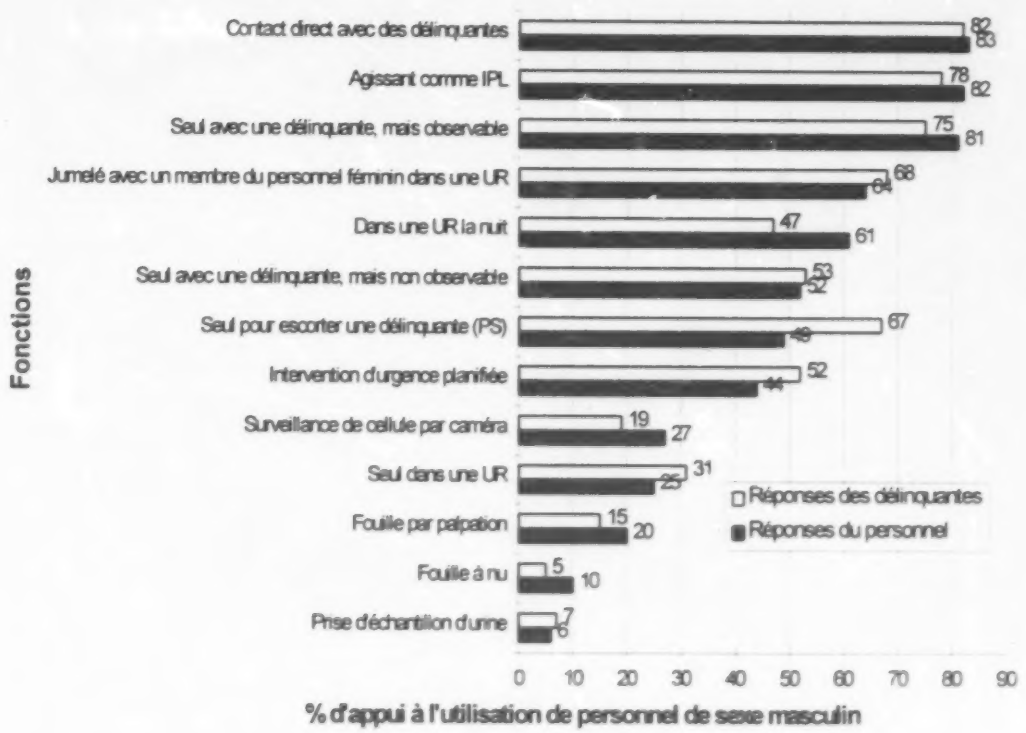
Les programmes des entrevues avec les deux groupes sont reproduits à l'annexe A. Les résultats de ces entrevues, présentés ci-dessous, suivent parfois un ordre différend des questions posées au cours de ces entrevues mais cela n'influe en rien sur le contexte des réponses.

Travailleurs de sexe masculin remplissant certains rôles

Les principales questions posées aux répondant(e)s avaient pour objet de déterminer s'ils (elles) étaient favorables ou opposé(e)s à la présence de personnel, d'employés contractuels ou de bénévoles de sexe masculin dans l'établissement ou l'unité, et dans quelles fonctions.

La figure A présente le pourcentage de répondants qui étaient favorables à l'utilisation de personnel masculin dans divers rôles et fonctions au sein de l'établissement. Les pourcentages sont calculés en fonction du nombre de répondant(e)s qui ont fourni une réponse claire; les réponses qui n'étaient pas claires ou les non-réponses (dans les deux cas) n'entrent pas dans le calcul des pourcentages.

Figure A. Pourcentage des délinquantes et du personnel interviewés qui sont partisans de l'utilisation de personnel masculin dans certaines fonctions



Les membres masculins et féminins du personnel ont exprimé des opinions similaires sur l'utilisation d'employés de sexe masculin dans divers rôles, sous réserve des exceptions suivantes : les membres du personnel féminin étaient plus favorables que les hommes au jumelage de membres du personnel masculin avec des membres du personnel féminin dans les unités résidentielles; elles étaient également plus favorables à ce que les hommes soient autorisés à être seuls avec des délinquantes, qu'ils puissent être observés ou non. En revanche, les hommes étaient plus favorables que leurs collègues féminines à ce que des hommes puissent se trouver seuls, la nuit, dans les unités résidentielles.

On a comparé les réponses à ces questions données par les délinquantes d'une part, et par le personnel, les employés contractuels, les bénévoles et la direction, de l'autre. Il est intéressant de noter que les réponses des deux groupes étaient très similaires. Dans deux cas seulement, la différence des réponses est supérieure à 10 % entre les deux groupes, que par souci de brièveté, nous appellerons désormais « délinquantes » et « personnel ». En outre, aucun des deux groupes ne manifeste une tendance à exprimer constamment un appui plus fort que l'autre groupe à l'utilisation de personnel masculin dans diverses fonctions.

Fouilles à nu et prises d'échantillons d'urine. Comme c'était à prévoir, l'appui à l'emploi de personnel masculin est le plus faible pour les rôles et les fonctions qui constituent l'intrusion la plus marquée dans la vie privée des délinquantes – l'exécution ou la supervision de fouilles à nu ou de prises d'échantillons d'urine, qu'approuve moins d'un tiers de tous les répondants. La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* interdit au personnel du sexe opposé d'effectuer des fouilles à nu.

Les fouilles par palpation et la surveillance de cellules équipées d'une caméra bénéficient d'un peu plus de soutien, mais ceux qui les approuvent constituent encore une nette minorité des deux groupes – 15 à 27 %, selon la fonction et le groupe.

Présence d'un homme seul, pendant la journée, dans les unités résidentielles. Autoriser un membre du personnel ou un employé contractuel de sexe masculin à être seul (c'est-à-dire, non « jumelé » avec un membre du personnel féminin) dans les unités résidentielles pendant la journée, risque d'entraîner des intrusions dans la vie privée (ou pire) et ne bénéficie donc que d'un appui légèrement supérieur – de la part d'environ un tiers des délinquantes et d'un quart du personnel. Le fait que les délinquantes soient plus favorables à ce rôle que le personnel reflète peut-être le sentiment de vulnérabilité du personnel à l'égard d'allégations s'il se trouve placé dans une situation où il pourrait se retrouver seul avec une délinquante.

Interventions planifiées des Équipes pénitentiaires d'interventions d'urgence (EPIU). Pour d'autres fonctions, l'appui des deux groupes est voisin de 50 %, ou même supérieur. Environ la moitié des répondants de chaque groupe sont partisans de l'utilisation de personnel masculin dans les interventions planifiées des EPIU telles que les extractions de cellule. Dans le cas des délinquantes, 11 des 53 réponses favorables à l'utilisation de personnel masculin dans cette fonction ont accompagné leurs réponses de certaines réserves; huit ont suggéré que les hommes

ne participent que comme « soutien seulement »; une a dit « tant qu'il n'y a pas de contact physique », une autre « sauf en cas de nudité », et une autre encore, « tant que le personnel masculin approprié est choisi ».

Service de nuit jumelé dans les unités résidentielles; seul avec une (des) délinquantes et non observable. Un peu moins de la moitié des délinquantes, et un peu plus de la moitié du personnel, étaient partisans de l'utilisation de personnel masculin dans les unités résidentielles la nuit (à condition qu'il soit jumelé avec un agent féminin), ainsi que dans les situations où un membre du personnel, un travailleur à contrat ou un bénévole de sexe masculin pourrait être laissé seul avec une ou plusieurs délinquantes à un endroit où il ne pourrait être ni vu ni entendu. Trois délinquantes étaient très favorables à la présence d'hommes dans les unités résidentielles la nuit (à condition d'un jumelage avec un membre du personnel féminin) mais ont accompagné leurs réponses de réserves : deux ont dit « mais pas dans les salles de bain », une, « si c'est une urgence ». En ce qui concerne la question sur la présence d'hommes seuls avec une (des) délinquantes dans des endroits où ils ne pouvaient être ni vus ni entendus, trois délinquantes ont exprimé la réserve suivante : « cela dépend de l'homme » et une autre a dit, « jusqu'à ce qu'il y ait plainte ».

Escorte d'une délinquante par un seul IPL (permission de sortir). En outre, la moitié environ du personnel est favorable à l'utilisation d'un de leur membre de sexe masculin comme seule escorte d'une détenue lors de permissions de sortir, alors que deux tiers des délinquantes y sont favorables. Les renseignements tirés des entrevues montrent que la différence entre la tendance des réponses entre les deux groupes est probablement due à deux facteurs : premièrement, il se peut que les délinquantes craignent que si les hommes ne sont plus autorisés à les escorter (lors de permissions de sortir), elles auront peut-être plus de difficulté à obtenir une autorisation de permission de sortir. Deuxièmement, comme dans le cas de la question concernant la présence de personnel masculin « non jumelé » dans les unités résidentielles, il se peut que le personnel se sente particulièrement vulnérable aux allégations d'impropriété lorsqu'ils sont seuls à escorter une détenue.

Un certain nombre de réponses concernant l'utilisation d'hommes pour escorter des délinquantes (lors de permissions de sortir) comportaient une réserve. Six délinquantes ont suggéré qu'on offre la possibilité à la femme de refuser d'être escortée par un homme si cela la met mal à l'aise et quatre membres du personnel suggéraient qu'ils ne soient pas obligés de remplir cette fonction si cela les met mal à l'aise. Une autre délinquante a suggéré que son appui à cette pratique dépendrait du membre du personnel concerné.

Jumelage dans les unités résidentielles pendant la journée. Environ deux tiers de chaque groupe est favorable à la présence de personnel masculin dans les unités résidentielles pendant la journée, à condition qu'il soit jumelé avec un agent de sexe féminin. Les trois quarts des délinquantes et quatre cinquièmes du personnel sont partisans de l'utilisation de personnel, d'employés contractuels ou de bénévoles de sexe masculin dans les situations où ils risquent de se retrouver seuls avec une ou plusieurs délinquantes, mais à condition d'être visibles ou de

pouvoir être entendus par d'autres personnes. Deux délinquantes favorables à cette pratique ont exprimé une réserve : une a répondu, « seulement si la délinquante est d'accord », et l'autre, « seulement si plus d'une délinquante est présente ».

Intervenants de première ligne et contact direct. Soixante-dix-huit pour cent des délinquantes et 78 % du personnel sont favorables à l'utilisation d'hommes comme intervenants de première ligne. Enfin, un pourcentage pratiquement identique de délinquantes (82 %) et le personnel (83 %) sont partisans de l'utilisation de personnel masculin en diverses situations dans lesquelles il aurait un contact direct avec des délinquantes. Ces situations existent lorsque le personnel masculin est appelé à jouer des rôles tels que les soins de santé, le counselling et l'instruction ou la formation.

Opinions au sujet de la présence de personnel masculin

On a invité les délinquantes et le personnel à faire des commentaires ouverts sur l'effet qu'avait, à leur avis, la présence de personnel masculin sur l'établissement ou l'unité. Ces opinions sont résumées au tableau 2. On a obtenu moins de commentaires du personnel que des délinquantes, mais là encore, comme pour les points de vue exprimés concernant l'opportunité d'autoriser du personnel masculin à remplir des rôles divers au sein de l'établissement, les réponses ont été assez similaires.

Tableau 2. Effet de la présence d'hommes dans les établissements/unités pour femmes (réponses multiples possibles)

Effet	Nombre de délinquantes	Nombre de membres du personnel
Effets positifs	68%	84%
Correspond approximativement au monde réel/« normal »	38	28
Aide les délinquantes à apprendre à avoir des rapports avec des hommes	33	17
Assure un équilibre/des points de vue différents	23	16
Réduit les niveaux de stress	13	5
Certaines délinquantes sont plus à l'aise avec des hommes	9	14
Fournit des modèles positifs de fonctions masculines	9	40
Réduit le choc d'avoir affaire à des hommes après leur mise en liberté	7	0
Commentaire positif vague	7	11
Aide le personnel féminin	0	5
Expérience utile pour le personnel masculin	0	1
Modèle d'hommes et de femmes travaillant ensemble	0	5

Tableau 2. Effet de la présence d'hommes dans les établissements/unités pour femmes (réponses multiples possibles)		
Effet	**Nombre de délinquantes**	**Nombre de membres du personnel**
Effets négatifs	30%	15%
Perturbe certaines délinquantes	20	12
Les délinquantes ont moins d'intimité	12	2
Impossible de discuter de certaines questions avec des hommes	7	2
Difficile pour les hommes – allégations, flirts	7	3
Accroît la tension, l'agressivité	3	0
Liaisons entre délinquantes et membres du personnel masculin	2	0
Querelles et jalousie entre les délinquantes à propos des hommes	2	0
Pourrait causer des problèmes au personnel féminin	2	0
Risque de tension et de violence sexuelles	2	0
Crée des problèmes logistiques (quarts de travail, etc.)	2	7
Les hommes ont plus recours à la force dans les situations mettant en cause la sécurité	1	0
Commentaire négatif vague	1	0
Pas de différence particulière dans un sens ou dans l'autre	3	1
Total des commentaires	203	169
Pas de réponse	11	6

Le personnel a présenté proportionnellement plus d'arguments positifs en faveur de la présence de personnel masculin que ne l'ont fait les délinquantes, mais les types de justification sont similaires pour les deux groupes. Le domaine dans lequel la différence est la plus frappante est peut-être celui de l'effet du personnel masculin sur l'intimité dont jouissent les délinquantes – les détenues semblent beaucoup plus sensibles à la question que ne l'est le personnel. En outre, le personnel semble plus convaincu que les délinquantes que la présence de personnel masculin permet aux délinquantes d'observer des modèles masculins positifs.

Protocole opérationnel national

La Commission Arbour recommandait des protocoles explicites pour la dotation de travailleurs de première ligne de sexe masculin. Le SCC a donc adopté le Protocole opérationnel national – Dotation des postes de première ligne dans les établissements pour femmes et les unités de sécurité maximale du SCC. Cette politique était conçue pour préciser diverses pratiques opérationnelles régissant le régime correctionnel pour les femmes, notamment le genre de fonctions qui peuvent, ou ne peuvent pas, être exécutées par du personnel masculin, et dans quelles conditions. Une des dispositions prévoit que le personnel, les détenues et les bénévoles soient informés de l'existence du Protocole et en reçoivent un exemplaire.

Connaissance du Protocole chez les membres du personnel. Étant donné que le Protocole n'a reçu sa forme définitive qu'en août 1998, il n'est pas surprenant que peu de membres du personnel connaissaient le Protocole ou son contenu, comme nous l'avons constaté au cours des visites sur place effectuées avant la présentation de notre deuxième rapport annuel.

À l'époque de nos dernières visites sur place, le Protocole était solidement établi, sauf peut-être à Burnaby, qui est un établissement provincial. Notre première question était « Avez-vous une bonne connaissance du Protocole opérationnel national pour les établissements et les unités de sécurité maximale pour femmes du SCC? »

Trente-cinq des 85 membres du personnel qui ont répondu à la question ont déclaré qu'ils connaissaient bien le Protocole; 21 ont dit qu'ils le connaissaient « un peu » ou « pas vraiment »; 29 ont répondu qu'ils ne le connaissaient pas. C'est au Centre correctionnel de Burnaby et au Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci que le Protocole était le moins bien connu, au dire même des répondants.

Nous avons ensuite demandé aux 56 membres du personnel qui disaient avoir une connaissance au moins partielle du Protocole quelles étaient les « principales pratiques opérationnelles traitées dans le Protocole ». Les intervieweurs n'ont pas soufflé de réponse et se sont contentés d'ajouter « Est-ce tout? » jusqu'à ce qu'ils n'obtiennent plus de réponse.

Y compris ceux qui admettaient ne pas du tout connaître le Protocole, 63 des membres du personnel, soit 74 % de ceux qui ont répondu à cette partie de l'entrevue, ont été incapables de décrire une seule disposition du Protocole. Un membre du personnel a pu en nommer quatre, un en a nommé cinq, un autre, trois, et 17 ont réussi à nommer de six à dix dispositions du Protocole.

Tableau 3. Nombre de dispositions du Protocole dont se souvenaient les membres du personnel	
Nombre de dispositions dont ils se souvenaient	**Nombre de membres du personnel**
Aucune	63
Trois	2
Quatre	1
Cinq	2
Six à dix	17
Total	**85**

Proportionnellement, le personnel masculin connaissait mieux le Protocole que le personnel féminin; un pourcentage plus élevé de membres du personnel masculin ont été capables de nommer une ou plusieurs dispositions de plus que leurs collègues féminines.

Nous avons ensuite demandé aux 56 membres du personnel qui disaient avoir une connaissance au moins partielle du Protocole quelles étaient les « principales pratiques opérationnelles traitées dans le Protocole ». Les intervieweurs n'ont pas soufflé de réponse et se sont contentés d'ajouter « Est-ce tout? » jusqu'à ce qu'ils n'obtiennent plus de réponse.

Les dix politiques principales traitées dans le Protocole ont été mentionnées comme suit :

Tous les membres du personnel de première ligne annoncent leur entrée dans une unité résidentielle en dehors des heures de repos – 17 mentions

la détenue qui se trouve dans la salle de bain au moment du dénombrement doit avoir suffisamment de temps pour se couvrir – 14 mentions

un membre du personnel masculin doit être jumelé avec un membre du personnel féminin lorsqu'ils entrent dans les unités résidentielles entre l'heure de rentrée et 6 h du matin – 16 mentions

les employés contractuels/préposés à l'entretien de sexe masculin doivent être escortés par une femme lorsqu'ils se trouvent dans une zone résidentielle – 16 mentions

le personnel masculin n'est pas autorisé à surveiller les femmes dans les cellules équipées d'une caméra – 17 mentions

les fouilles par palpation ne doivent être effectuées que par le personnel féminin – 18 mentions

les fouilles à nu doivent être effectuées, observées et enregistrées sur vidéo par le personnel féminin – 17 mentions

une première intervention dans une situation d'urgence peut être effectuée par un homme, mais il faut que des femmes soient déployées le plus rapidement possible – 17 mentions

une intervention d'urgence planifiée doit être effectuée par une équipe entièrement féminine (avec variantes) – 19 mentions

aucun membre du personnel masculin ne doit se trouver seul avec une (des) délinquantes, sauf dans un secteur où l'observation est possible – 12 mentions.

Les intervieweurs ont ensuite demandé au personnel ce qui, selon eux, justifiait le Protocole, et ils ont classé les réponses en fonction du degré de compréhension des questions soulevées. Des 60 membres du personnel dont la réponse a pu être cotée, 49 ont montré qu'ils comprenaient bien les questions soulevées, 12, qu'ils les comprenaient assez bien; quatre, qu'ils les comprenaient mal.

Nous avons ensuite demandé au personnel s'il y avait des contradictions entre le Protocole et les autres politiques ou procédures du SCC. Sur les 52 réponses, nous avons obtenu 33 oui et 19 non. Nous lui avons ensuite demandé dans quels domaines ces contradictions existaient. Le tableau 4 présente les 20 réponses spécifiques obtenues (certains membres du personnel ont fait un commentaire d'ordre général sur les contradictions).

La plupart des commentaires portent sur les préoccupations relatives à l'équité en matière d'emploi et sur les méthodes de sécurité, notamment l'efficacité de l'intervention d'urgence ou des tournées effectuées dans l'unité résidentielle. En outre, certains membres du personnel estiment qu'il faudrait que la politique offre des éclaircissements en ce qui concerne l'escorte des contractuels et des bénévoles de sexe masculin.

Tableau 4. Commentaires du personnel sur les contradictions entre le Protocole et les autres politiques ou procédures du SCC

Commentaire	Nombre de répondants
Le Protocole enfreint l'équité en matière d'emploi.	4
Le Protocole interdit certaines tâches imposées par la LSCMLC.	4
Le Protocole n'est pas clair en ce qui concerne l'escorte des contractuels de sexe masculin.	3
Le Protocole crée des obstacles à l'intervention d'urgence; l'obligation d'annoncer sa présence élimine l'élément de surprise.	3
Le Protocole est simpliste.	1
Le Protocole est holistique, les politiques du SCC ne le sont pas.	1
Le Protocole est difficile à suivre.	1
La description des tâches est une source de conflits.	1
Le Protocole est en conflit avec les mesures de sécurité.	1
Le Protocole passe sous silence les contacts sexuels avec les délinquantes.	1
Pas de réponse	63

On a ensuite demandé aux répondants s'ils n'étaient pas d'accord avec une ou plusieurs des dispositions du Protocole. Des 52 répondants du personnel, 31 ont répondu non, 19, oui, et deux n'étaient pas sûrs. On a posé d'autres questions sur les sujets particuliers de désaccord; les réponses sont présentées au tableau 5.

Tableau 5. Éléments du Protocole à propos desquels le personnel n'est pas d'accord (réponses multiples possibles)

Élément du Protocole	Nombre de répondants
Obligation d'escorter les contractuels de sexe masculin.	5
Les hommes et les femmes ne sont pas autorisés à faire le même travail (discrimination).	4
« Le Protocole contient beaucoup de zones d'incertitude ».	4
La politique d'escorte lors des PS est trop vague/laxiste.	3
L'approche du Protocole à la présence de personnel dans les zones de logement.	2
Le jumelage d'un membre du personnel masculin avec un membre du personnel féminin.	1
Le Protocole n'accepte pas les infirmiers.	1
Le Protocole restreint les possibilités de faire des heures supplémentaires.	1
La restriction concernant le fait de se trouver seul avec une (des) délinquantes à moins de pouvoir être vu/entendu par d'autres.	1
Pas de réponse	75

Il semble que certains de ces éléments de désaccord et de ces « contradictions » révèlent un désaccord fondamental avec l'approche du SCC à la dotation mixte, c'est-à-dire, la nécessité d'établir des mesures de protection des délinquantes du fait de la vulnérabilité due à leur passé de femme abusée.

Enfin, nous avons demandé aux répondants s'il y avait suffisamment de latitude, au sein du SCC, pour que des mesures disciplinaires appropriées soient prises en cas de violation du Protocole opérationnel par un membre du personnel. (Lorsqu'il s'agissait de répondants qui ne connaissaient pas bien le Protocole, nous avons modifié la question comme suit : « [...] en cas de violation de droits importants d'une délinquante sur le plan de la vie privée, par exemple, en n'annonçant pas son entrée dans une unité résidentielle, en ne donnant pas suffisamment de temps à une femme pour se couvrir, ou en laissant une femme seule avec un membre du personnel ou un employé contractuel de sexe masculin dans un secteur non observable? »).

Quarante-six des 67 membres du personnel qui ont répondu ont déclaré qu'il y avait suffisamment de latitude pour prendre des mesures disciplinaires appropriées; 18 ont dit qu'ils

n'en étaient pas sûrs ou qu'ils ne savaient pas; trois ont dit qu'il n'y avait pas suffisamment de latitude pour cela. On a demandé aux membres de ces deux derniers groupes ce qui manquait, à leur avis. L'un d'entre eux a répondu que le processus demandait trop de temps; un autre, qu'il était trop difficile de prouver les accusations; et huit ont fait des commentaires sur les problèmes de non-application du règlement – soit qu'ils considéraient que c'était la faute de la direction ou celle du syndicat, soit qu'ils se plaignaient simplement d'une façon générale du manque d'application des règlements.

Connaissance du Protocole chez les délinquantes. Nous avons posé les mêmes questions au sujet du Protocole aux délinquantes que nous avons interviewées. Nous avons commencé par leur demander si elles avaient jamais entendu parler de ce Protocole. Lorsqu'elles savaient qu'il y avait des politiques, mais pas nécessairement qu'elles relevaient du « Protocole », nous avons décrit l'orientation générale de ce document et nous leur avons demandé si cela leur disait quelque chose. Des 104 délinquantes qui ont répondu, 31 avaient entendu parler du Protocole, 73 ne le connaissaient pas ou n'en étaient pas certaines.

Nous avons coté le degré de connaissance qu'avaient les délinquantes de « ce que représente le Protocole ». Des 31 délinquantes qui en avaient entendu parler, 12 le connaissaient bien et 19, assez bien. Douze ont déclaré en avoir vu un exemplaire. Huit en avaient demandé un et sept d'entre elles ont dit l'avoir obtenu.

Violations du Protocole

Nous avons demandé au personnel et aux délinquantes s'ils étaient au courant de violations du Protocole ou d'autres incidents graves survenus au cours des 18 derniers mois – c'est-à-dire depuis notre dernière série de visites et d'entrevues dirigées.

Nous avons tout d'abord demandé aux délinquantes si elles avaient été *personnellement* victimes d'un de ces incidents. Le tableau 6 indique le nombre de mentions d'incidents divers.

Bien entendu, il est possible qu'un même incident ait fait l'objet de mentions multiples, comme par exemple, lorsque plusieurs femmes voient un membre du personnel masculin pénétrer dans l'unité résidentielle sans annoncer sa présence. Les chiffres concernant ces types de rapports ne correspondent donc pas nécessairement au nombre de fois où un tel incident s'est produit. Cependant, l'examen de la distribution des divers types d'incidents mentionnés montre qu'ils sont assez également répartis entre les divers établissements qui abritent des délinquantes au Canada, ce qui montre bien qu'au cours de la période en cause, un certain nombre d'incidents se sont produits dans le système carcéral.

Tableau 6. Mentions par les délinquantes d'incidents les concernant au cours des 18 mois écoulés

Type d'incident	Nombre de délinquantes
Avoir vu un membre du personnel masculin entrer dans l'unité résidentielle sans annoncer sa présence (autrement que pendant les heures de repos).	43
Vous a-t-on jamais vue lorsque vous vous changiez ou vous sortiez de la douche parce qu'un membre du personnel masculin ne vous avait pas donné suffisamment de temps pour vous couvrir?	25
Avoir vu un membre du personnel masculin seul dans l'unité résidentielle après l'heure de rentrée (sans qu'un membre du personnel féminin soit présent).	18
Avoir vu un employé contractuel/préposé à l'entretien de sexe masculin, seul dans l'unité résidentielle (sans qu'un membre du personnel féminin soit présent).	24
Avoir été observée par un membre du personnel masculin alors que vous vous trouviez dans une cellule équipée d'une caméra?	5
Avoir été fouillée par palpation par un membre du personnel masculin.	3
Avoir été fouillée à nu par un membre du personnel masculin ou observée par un membre du personnel masculin ou filmée sur vidéo par lui pendant la fouille.	2
Avoir été dans une situation d'urgence à laquelle a répondu un membre du personnel masculin sans qu'il ait appelé un membre du personnel féminin.	6
Avoir été dans une situation où un membre du personnel masculin faisait partie de l'équipe d'intervention d'urgence.	20
Vous être trouvée dans un endroit avec un membre du personnel, un employé contractuel ou un bénévole de sexe masculin où vous ne pouviez être ni observée ni entendue par du personnel féminin.	23
Avoir entendu un membre du personnel, un employé contractuel ou un bénévole de sexe masculin faire une remarque ou un commentaire de caractère sexuel qui vous a mise mal à l'aise.	8
Avoir subi un attouchement sexuel de la part d'un membre du personnel, d'un employé contractuel ou d'un bénévole.	6
Avoir été approchée par un membre du personnel, un employé contractuel ou un bénévole qui vous a laissé entendre qu'il (qu'elle) aimerait avoir un contact sexuel avec vous.	3
Avoir eu un contact sexuel avec un membre du personnel, un employé contractuel ou un bénévole – avec votre « consentement » ou parce que vous aviez une raison de l'avoir?	2

En outre, lorsqu'on interprète ces chiffres, il convient de noter que certains types d'incidents sont plus susceptibles d'attirer l'attention des délinquantes que d'autres (comme le disait une de ces femmes, « Comment pourrais-je savoir si un homme m'observe dans une cellule équipée d'une

caméra? »), ou qui, pour diverses autres raisons, sont moins susceptibles d'être signalés par les délinquantes au cours d'une entrevue de ce genre. Il y a plus de chances que les délinquantes nous signalent des incidents tels que le fait d'avoir été fouillées par palpation par un membre du personnel masculin ou d'avoir fait l'objet de remarques suggestives sur le plan sexuel.

Nous avons posé la même question aux membres du personnel, à savoir, s'ils « étaient au courant du fait » qu'un tel incident s'était produit au cours des 18 mois écoulés « dans un établissement où ils travaillaient ». Encore une fois, donc, un même incident pourrait faire l'objet de mentions multiples; cependant, les rapports sont assez également répartis entre les divers établissements où nous avons posé la question. Il ne faut pas oublier que certains types d'incidents sont beaucoup moins susceptibles d'être connus de tous que d'autres, ou pour diverses autres raisons, d'être signalés par le personnel au cours d'une telle entrevue. Les réponses apparaissent au tableau 7.

Tableau 7. Mentions faites par le personnel d'incidents au cours des 18 mois écoulés

Type d'incident	Nombre de membres du personnel
Les IPL n'annoncent pas leur entrée dans l'unité résidentielle sauf pendant les heures de repos.	26
Une détenue qui se trouvait dans la salle de bain au moment du dénombrement n'a pas eu suffisamment de temps pour se couvrir.	13
Pas de jumelage d'un membre masculin du personnel avec un membre féminin du personnel pour les entrées dans les unités résidentielles entre l'heure de rentrée et 6 h du matin.	14
Employés contractuels/préposés à l'entretien de sexe masculin non escortés par une femme dans une unité résidentielle.	27
Personnel masculin autorisé à observer les femmes dans les cellules équipées de caméras.	5
Fouilles par palpation effectuées par du personnel masculin.	6
Fouilles à nu effectuées, observées ou filmées en vidéo par du personnel masculin.	5
Première intervention d'urgence par un homme, sans que des femmes soient déployées le plus tôt possible.	10
Intervention d'urgence planifiée effectuée par une équipe comportant du personnel masculin.	22
Membre du personnel, employé contractuel ou bénévole de sexe masculin seul avec une (des) délinquantes à un endroit non observable.	33
Références inappropriées au sexe faites à une délinquante par un membre du personnel, un employé contractuel ou un bénévole de sexe masculin.	10
Contact sexuel inapproprié entre un membre du personnel, un employé contractuel ou un bénévole et une délinquante.	12

Nous avons demandé au personnel et aux délinquantes si la « politique du SCC interdit » les incidents décrits. Des 79 délinquantes qui ont répondu clairement à la question, 73 ont déclaré que la politique du SCC interdit totalement ces incidents; trois ont dit qu'elle en interdisait certains et trois autres, qu'elle n'en interdisait aucun. Des 67 membres du personnel qui ont répondu, 59 ont déclaré que la politique interdisait tous ces incidents, trois qu'elle en interdisait certains, trois qu'elle n'en interdisait aucun, et deux ont déclaré, « Eh bien, apparemment pas! » ou d'autres remarques du même genre.

Mesures disciplinaires

Nous avons demandé au personnel et aux détenues si des mesures disciplinaires avaient été prises à propos des incidents dont ils connaissaient l'existence. Nous avons d'abord demandé aux délinquantes si l'incident ou les incidents avaient fait l'objet d'un rapport, aussi bien les incidents dont elles avaient été personnellement victimes au cours des 18 mois écoulés que de ceux qui concernaient d'autres délinquantes. Sur les 29 délinquantes qui ont répondu, 15 ont déclaré qu'à leur connaissance, au moins un incident avait fait l'objet d'un rapport; 11 ont dit qu'il n'y avait pas eu de rapport, et trois ont déclaré qu'elles n'en étaient pas sûres.

Nous avons ensuite demandé au personnel et aux détenues ce qu'ils pensaient des mesures disciplinaires prises dans les cas d'incidents dont ils connaissaient l'existence. Nous avons discuté avec les délinquantes de 19 mesures disciplinaires prises à la suite d'incidents distincts (y compris rapports possibles sur plus d'un incident par entrevue). Dans sept de ces cas, les délinquantes ont répondu qu'aucune mesure n'avait été prise, et dans quatre autres cas, qu'elles estimaient que la mesure n'avait pas été suffisamment sévère.

Le personnel a parlé de 31 mesures disciplinaires prises à la suite d'incidents distincts. Dans 23 cas, le membre du personnel estimait que la mesure prise était appropriée; dans deux cas, aucune mesure n'avait été prise; dans deux autres, le membre du personnel estimait que la mesure prise était trop sévère; dans deux autres encore, le membre du personnel estimait que la mesure prise n'était pas assez sévère; et à propos de deux incidents, le membre du personnel ne pouvait ou ne voulait pas répondre.

Formation du personnel

On a posé des questions au personnel sur le genre de formation qu'il avait reçue et sur le type de formation qu'il souhaiterait recevoir. On l'a d'abord interrogé sur le *Programme de formation axée sur les femmes*, module conçu pour le personnel destiné à assumer des fonctions dans les nouveaux établissements pour les femmes lorsque ceux-ci ont été créés. Certains membres du personnel avaient suivi le cours intensif de dix jours prévu dans la première version de ce module, alors que d'autres avaient suivi la version abrégée ultérieure de ce module.

Le tableau 8 présente les résultats de la question posée au sujet du Programme de formation axée sur les femmes.

Tableau 8. « Avez-vous suivi le module de formation axée sur les femmes d'une durée de dix jours? »

Établissement	Oui*	Non, mais la formule abrégée de 5 jours	Non	Total
Burnaby	2	2	5	9
Edmonton	4	4	3	11
Pénitencier de la Saskatchewan	7	4	0	11
CPR des Prairies	1	1	3	5
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	6	0	9	15
Prison des femmes	1	3	2	6
Grand Valley	6	5	0	11
Joliette	2	1	2	5
Springhill	0	0	1	1
Nova	3	4	1	8
Total	**32**	**24**	**26**	**82**

*Ou le module de formation original pour le personnel du Pavillon de ressourcement.

Un total de 82 membres du personnel ont répondu à la question. Bien que la réponse la plus fréquente (32 membres du personnel) était qu'ils avaient suivi le programme original de formation de dix jours (ou le programme de formation du Pavillon de ressourcement), et que 24 autres aient suivi le module de cinq jours, 26 membres du personnel n'avaient suivi ni l'un ni l'autre.

Nous avons ensuite demandé aux 56 membres du personnel qui avaient dit avoir participé au module de cinq jours ou à celui de dix jours, de préciser quand ils l'avaient fait. Trente-quatre d'entre eux seulement ont été capables de répondre. Neuf ont dit avoir suivi le programme un an plus tôt ou moins; quatre, entre un an et deux ans plus tôt; trois, entre deux et trois ans auparavant; quatre ont déclaré qu'ils se souvenaient avoir participé au programme trois ou quatre ans plus tôt; dix ont déclaré se rappeler d'avoir participé au programme quatre et cinq ans plus tôt; quatre ont déclaré que plus de cinq ans s'étaient écoulés depuis qu'ils avaient suivi le programme.

Nous avons ensuite demandé aux 56 membres du personnel qui ont dit avoir participé au module de cinq jours ou à celui de dix jours de nous parler du contenu de la formation. Les intervieweurs ont noté le nombre d'éléments distincts propres à cette formation qui ont été mentionnés par les répondants – par exemple, dynamique des forces entre les sexes et cycles de la violence. La

réponse la plus fréquente était qu'ils ne pouvaient en indiquer aucun – 18 répondants ont été incapables de décrire un élément spécifique de la formation axée sur les femmes qu'ils avaient reçue. Neuf se rappelaient un seul élément; quatre se souvenaient de deux éléments; 15, de trois éléments; 15 autres, de quatre éléments ou plus.

On a ensuite demandé aux 56 membres du personnel qui avaient déclaré avoir participé au module de formation axée sur les femmes s'ils estimaient que ce programme de formation les avait préparés adéquatement pour le travail avec des délinquantes; 21 ont répondu par la négative; et huit ont dit que la formation ne les avait préparés qu'aux rudiments de leur travail.

On a aussi interrogé les membres du personnel sur la formation supplémentaire qu'ils avaient reçue en dehors du module de formation axée sur les femmes. Que cette formation ait été assurée par le SCC ou non, avaient-ils reçu une formation supplémentaire axée sur les délinquantes ou sur le système correctionnel pour les femmes? Les intervieweurs ont ensuite demandé ce que disaient les répondants du contenu de cette formation et ils ont coté les éléments qui étaient centrés sur les femmes – ce contenu était-il spécifique aux délinquantes, ou portait-il, en général, sur les questions correctionnelles et de gestion? Seize membres du personnel ont déclaré qu'ils avaient reçu une formation supplémentaire depuis le module initial. Dans 13 cas, ils ont répondu que le contenu avait trait au système correctionnel pour les femmes, et dans les trois autres, il n'avait pas de rapport avec celui-ci.

Enfin, on a interrogé le personnel sur les domaines essentiels dans lesquels il souhaiterait recevoir une formation plus poussée. Nous avons obtenu une foule de suggestions, qui sont présentées au tableau 9. Les domaines mentionnés couvrent pratiquement tous les aspects du système correctionnel pour les femmes, notamment les questions de sécurité, le counseling, l'établissement de programmes, la planification prélibératoire et d'une façon générale, toutes les questions relatives aux femmes en général.

Des 24 membres du personnel qui ont indiqué qu'ils n'avaient suivi aucune version du Programme de formation axée sur les femmes, sept étaient des hommes et 17, des femmes.

Tableau 9. Autres besoins en matière de formation cernés par le personnel	
Domaine de formation	**Nombre de membres du personnel**
Suicide et automutilation	17
Règlement des différends	16
Délinquantes souffrant de troubles mentaux	14
Questions relatives aux femmes	13
Syndrome d'alcoolisme fœtal/effets de l'alcoolisme fœtal	9
Relations interpersonnelles/Aptitudes au counseling	9
Deuil, séparation d'avec les enfants	9
Troubles de la personnalité/personnalité limite	8
Violence sexuelle	8
Évaluation/Gestion des cas	8
« Tout »	7
Questions de sécurité/compétences dans ce domaine	6
Trouble déficitaire de l'attention	6
Dépendances	5
Harcèlement sexuel	4
Délinquantes ayant des besoins spéciaux/besoins importants	4
Compétences en gestion/administration	4
Planification prélibératoire/réinsertion sociale	3
Programmes d'éducation à l'intention des délinquantes	3
« Comment mieux faire son travail »	3
Interventions de groupe/cercles/soutien par les pairs	3
Programmes professionnels pour les délinquantes	2
Relations homosexuelles	2
« Rien ne peut vous préparer pour cela »	2
Autres besoins en matière de formation	6
Total des suggestions présentées	**171**
Pas d'indication de besoins supplémentaires	29

Les trois sujets de préoccupation pour lesquels le besoin d'une formation plus poussée a été le plus souvent mentionné sont le suicide et l'automutilation, le règlement des différends et les troubles mentaux. Il est aussi assez préoccupant de constater que le quatrième domaine le plus fréquemment mentionné (par 13 membres du personnel), était celui des « questions relatives aux femmes » -- écart assez important, étant donné la clientèle – alors que huit autres répondants mentionnaient spécifiquement « la violence sexuelle ».

En outre, 12 membres du personnel ont donné des réponses du genre « tout », « comment mieux faire mon travail », ou « rien ne peut vous préparer pour cela », ce qui semble indiquer que

certains membres du personnel estiment être loin d'avoir les capacités suffisantes pour satisfaire à une norme de travail qu'ils jugent acceptable.

Procédure de règlement des griefs des détenues

Nos entrevues ont également porté sur la Procédure de règlement des griefs des détenues, et cela pour un certain nombre de raisons. En premier lieu, la dotation mixte crée des difficultés inévitables sur le plan de la logistique et de la gestion quotidiennes des prisons pour femmes; il est donc indispensable qu'il y ait un mécanisme efficace de règlement des plaintes afin que les petits problèmes soient réglés rapidement et efficacement et ne dégénèrent pas en problèmes plus graves. Beaucoup de ces problèmes sont liés à la dotation mixte. Une procédure efficace de règlement des griefs peut être un des mécanismes d'« alerte rapide » les plus précieux dont disposent les gestionnaires correctionnels. En deuxième lieu, on nous a dit que la procédure de règlement des griefs était utilisée dans le cas de certaines accusations d'inconduite sexuelle grave de la part de membres du personnel, d'employés contractuels et de bénévoles, mécanisme qui paraissait être d'une pertinence et d'une efficacité discutables dans de telles situations. En troisième lieu, les études sur le sujet montrent clairement qu'une procédure de règlement des griefs des détenues, lorsqu'elle n'est pas totalement crédible, efficace et rapide, peut devenir elle-même une source importante d'irritation pour le personnel comme pour les détenues. Nous avons donc jugé nécessaire d'examiner cette procédure de plus près afin de voir comment elle fonctionne dans les prisons pour femmes et de cerner tous les problèmes sur le plan opérationnel et celui des politiques qui sont liées à la dotation mixte.

Nous avons tout d'abord demandé aux délinquantes si elles connaissaient bien la manière dont la « Procédure de règlement des griefs des détenues (PRGD) » fonctionne. Nous avons reçu un total de 97 réponses; 81 % des délinquantes ont dit qu'elles savaient comment fonctionne la PRGD. Nous leur avons également demandé si elles connaissaient bien le mécanisme informel de règlement des conflits – procédure grâce à laquelle un grief, qui, à son stade initial est appelé une « plainte », est réglé de manière informelle; la méthode consiste alors à amener la détenue à parler au membre du personnel dont elle se plaint afin de régler la question, sans aller plus loin. Dans ce cas, nous n'avons reçu que 87 réponses des délinquantes, dont 66 % seulement ont dit qu'elles connaissaient bien le fonctionnement de cette procédure. Cela indique peut-être que le règlement informel est moins utilisé dans les prisons pour femmes que dans les autres établissements du SCC, ou encore que les réponses révèlent une certaine confusion dans l'esprit des détenues en ce qui concerne la manière dont cette étape initiale du PRGD est censée se dérouler.

Nous avons ensuite demandé aux membres du personnel et aux délinquantes de coter, de 1 à 5, l'efficacité du PRGD comme méthode de « règlement des plaintes des détenues ». Les réponses présentées au tableau 10 indiquent que le personnel est nettement plus satisfait de l'efficacité du PRGD que ne le sont les délinquantes.

Tableau 10. Cotation par le personnel et les délinquantes de l'efficacité de la procédure de règlement des griefs des détenues		
Cotation	**Réponses des délinquantes**	**Réponses du personnel**
1 – Pas efficace du tout	34	7
2 – Pas très efficace	27	3
3 – Neutre/mitigé	10	18
4 – Assez efficace	8	34
5 – Très efficace	3	13
Total des réponses	**82**	**75**

La très grande majorité des délinquantes donne une évaluation négative du PRGD, dix des 75 membres du personnel seulement qui ont exprimé une opinion le cotent de 1 à 3 sur l'échelle de 1 à 5. Chez les délinquantes, 6 des 11 cotes supérieures à 3 ont été données au Pavillon de ressourcement.

Nous avons également demandé aux délinquantes de coter l'efficacité du mécanisme de règlement informel des plaintes. Ici, le type des réponses a été différent : trois cinquièmes des femmes adoraient ce mécanisme ou en avaient horreur. Des 53 réponses obtenues, 16 délinquantes lui donnaient une cote de « 1 » et 16, une cote de « 5 », les 21 autres réponses étaient à peu près également réparties entre 2 et 4.

Nous avons ensuite posé une question ouverte au personnel et aux détenues, dans laquelle nous leur demandions des suggestions pour améliorer le PRGD. Il est intéressant de noter qu'aussi bien le personnel que les détenues avaient un grand nombre de suggestions à faire à ce sujet – et que beaucoup étaient les mêmes. Ces suggestions sont présentées au tableau 11.

La réponse la plus fréquente des délinquantes concernant leur impression de la réaction du personnel et de la direction lorsqu'ils recevaient une plainte ou un grief, était que dans la plupart des cas ils « se mettaient sur la défensive » ou « couvraient leurs arrières ». En particulier lorsque la plainte concerne l'action ou l'inaction d'un membre du personnel (et non une politique ou une procédure), il est naturel, et par rare du tout, que la personne qui fait l'objet de la plainte la prenne un peu comme une attaque personnelle, qu'elle se sente menacée ou en tout cas, qu'elle ne réagisse pas avec détachement. Malheureusement, dans le contexte du PRGD, cela peut compromettre le déroulement naturel du processus de plainte; si la détenue n'obtient pas satisfaction au stade de la plainte, elle peut se sentir obligée de pas insister, et si elle le fait, le membre du personnel peut, de son côté, se sentir trahi parce que l'on poursuit la procédure.

Tableau 11. Suggestions concernant l'amélioration de la procédure de règlement des griefs (réponses multiples possibles)		
Suggestion	**Nombre de délinquantes**	**Nombre de membres du personnel**
Abandonner l'« attitude défensive/l'attitude consistant à protéger ses arrières ».	19	0
Accélérer la procédure.	16	5
Faire appel à des spécialistes de la médiation venant de l'extérieur.	12	2
Faire une enquête plus approfondie sur le fondement de l'affaire/en examiner la cause.	12	9
Désigner un coordinateur spécialisé pour le personnel (comme le prévoit la DC).	11	1
Désigner une préposée spécialisée pour les détenues (comme le prévoit la DC).	10	1
Ajouter des composantes, compétences/formation pour le règlement des conflits.	9	3
Apprendre au personnel et aux délinquantes à utiliser la procédure – leur fournir un manuel d'utilisation.	8	4
« Cesser de jeter les griefs à la poubelle ».	7	0
Donner aux délinquantes une réponse/explication plus complète de la mesure prise.	6	1
Permettre aux délinquantes de sauter l'étape du « règlement informel ».	5	0
Le (la) directeur(trice) pourrait jouer un rôle dans la procédure de règlement des griefs.	2	0
Réduire le nombre des griefs frivoles.	2	1
Réduire le nombre des paliers d'examen.	2	1
Publier les résultats, les répercussions des décisions sur le plan des orientations.	1	2
Aider les délinquantes à rédiger leurs griefs et à les rendre plus clairs.	1	1
Laisser les délinquantes utiliser les paliers supérieurs de la procédure de grief.	1	0
Améliorer la communication avec les niveaux supérieurs et la façon de communiquer de ces derniers.	0	7
Traiter les griefs au niveau le plus bas.	0	3
Rendre la procédure plus officielle.	0	2
Ajouter une commission ou un comité.	0	1
Sanctionner les fausses allégations.	0	1

Utiliser des cercles.	0	2
Réduire les formalités administratives.	0	1
Total des suggestions présentées	**128**	**48**
Observation supplémentaire : Les délinquantes ont peur de présenter un grief/que leur démarche entraînent pour elles des conséquences négatives.	17	1
Pas de suggestion	40	38

Douze délinquantes et neuf membres du personnel ont suggéré d'effectuer une enquête plus poussée sur les fondements du grief ou sur la cause du problème. Un certain nombre de facteurs entrent peut-être dans ces réponses.

Premièrement, les capacités de lecture, d'écriture et de communication des détenues font qu'il leur est souvent difficile de formuler des griefs, en particulier par écrit, et d'expliquer toutes les circonstances de la situation. En fait, un certain nombre de suggestions présentées pourraient aider les détenues à structurer leurs griefs, notamment si l'on dotait le poste de coordonnateur des griefs du personnel ou celui de préposée aux griefs des détenues, qui est vacant dans de nombreux établissements du SCC. En aidant les détenues à rédiger leurs griefs ou en parlant aux parties concernées, les personnes qui occupent ces postes peuvent souvent aider à clarifier le problème.

Deuxièmement, les suggestions concernant une enquête plus poussée sur le grief peuvent révéler une tendance naturelle à limiter la réponse à l'interprétation la plus étroite possible du grief, ce qui signifie qu'un grief spécifique peut être réglé dans un cas particulier, mais que le problème sous-jacent peut continuer à exister, ou encore que la même approche au problème pourra être utilisée la prochaine fois qu'il se présentera. Cela peut donner l'impression aux détenues que rien n'atteint jamais le stade du PRGD, et au personnel, qu'il est toujours mis en cause pour les mêmes problèmes.

Au total, 21 délinquantes et cinq membres du personnel ont également suggéré que l'on fasse appel à des médiateurs professionnels venus de l'extérieur, ou que l'on améliore les compétences ou les méthodes en matière de règlement des conflits, afin de rendre le processus plus efficace. Comme, à l'origine, le PRGD devait être fondé sur la médiation à diverses étapes du processus – grâce à l'utilisation du (de la) coordonnateur(trice) ou du (de la) préposé(e), et à l'utilisation du Comité des griefs composé des membres du personnel et de détenues – ces idées sont particulièrement intéressantes. Il importe de noter que huit délinquantes et quatre membres du personnel suggèrent également qu'une formation plus poussée portant sur le PRGD serait nécessaire pour que celui-ci fonctionne mieux.

Les intervieweurs ont ensuite demandé au personnel et aux délinquantes ce qu'ils pensaient d'un Comité des griefs composé de membres du personnel et de détenues. Ce comité est prévu par la directive du commissaire sur le PRGD, mais il n'existe pas dans de nombreux établissements du SCC. Mécanisme fondé sur la médiation, inspiré des études sur les griefs dans les prisons[8], ce comité d'établissement ou d'unité serait un « comité composé d'un nombre égal de membres du personnel et de détenues, ayant reçu une formation dans le domaine des procédures de règlement des conflits, constitué pour essayer de régler les griefs au premier palier » (idée suggérée par notre question).

Le tableau 12 résume l'appui ou l'opposition du personnel et des détenues à un tel comité. Un total de 94 délinquantes et de 72 membres du personnel ont répondu à la question. Soixante-huit pour cent du personnel et 66 % des délinquantes étaient favorables à l'idée.

Tableau 12. Appui des délinquantes et du personnel à l'établissement d'un comité de règlement des griefs composé de membres du personnel et de détenues (en nombre égal, formés au règlement des conflits, afin de régler les griefs au premier palier)

Réponse	Réponses des délinquantes	Réponses du personnel
Oui, favorable	62	47
Favorable pour certains griefs	0	2
Non, opposé	25	23
Ne sait pas/n'est pas sûr	7	0

Un grand nombre des réserves exprimées au sujet de l'utilisation d'un tel comité avaient trait à la possibilité d'une perte de confidentialité ou à une ingérence dans la vie privée du (de la) plaignant(e). Selon les études sur les griefs dans les prisons, les plaignant(e)s que cela préoccupe devraient être autorisé(e)s à se dispenser de faire appel au comité, mais la vaste majorité des griefs ne soulèvent pas ce genre de problème.

Enquête sur les allégations graves

Les intervieweurs ont ensuite interrogé les répondants sur le traitement des allégations d'inconduite sexuelle de la part du personnel, des employés contractuels ou des bénévoles. On a tout d'abord demandé au personnel et aux délinquantes s'ils croyaient qu'il existe « des circonstances dans lesquelles il devrait automatiquement y avoir une enquête de l'extérieur sur un incident présumé ». Cinquante-deux des 80 membres du personnel ont répondu « oui »; 79 des 90 délinquantes ont répondu « oui » (trois n'étaient pas sûres et huit ont dit non).

[8] Voir par exemple, Linda Singer, *Inmate Grievance Procedures: Design Features and Experience. Summary of a Seminar held with SCC Staff*, août 1990, n. p.

On a ensuite demandé à ceux qui avaient répondu par l'affirmative quels genres de circonstances justifieraient automatiquement une enquête de l'extérieur. Les intervieweurs n'ont pas suggéré de réponses possibles. Le tableau 13 présente les réponses qui leur ont été données.

Tableau 13. Circonstances justifiant automatiquement une enquête de l'extérieur (réponses multiples possibles)

Circonstances	Nombre d délinquant	Nombre de membres du personnel
Toute allégation d'ordre sexuel	26	9
Agression sexuelle	19	19
Agression physique grave	8	8
« Allégations graves »	4	5
Tout attouchement	3	0
Recours à l'isolement	2	0
Problèmes avec les Services de santé	2	0
Agression verbale constante	2	0
Menaces	2	0
Accusation d'une délinquante contre une autre	1	0
Toute blessure, y compris blessures auto-infligées	1	0
Tout « incident majeur »	1	0
Mort d'une délinquante	1	0
Cas où l'enquête du SCC révèle une attitude partiale possible	0	10
Allégations de conduite criminelle	0	6
Lorsque l'impartialité/l'objectivité sont nécessaires	0	5
Allégations contre des employés contractuels/bénévoles	0	2
Allégations contre les superviseurs/membres du personnel de gestion	0	2
Infractions en matière de drogues	0	1
Cas pouvant entraîner un congédiement injustifié	0	1
Total des commentaires présentés	**72**	**68**
Pas de réponse	53	42

Allégations de harcèlement et d'agression sexuels

Un total de 84 délinquantes et de 38 membres du personnel ont répondu à la question « Les allégations de harcèlement/agression sexuels devraient-elles être traitées de manière différente de ce que prévoit la procédure actuelle? » Soixante-treize des délinquantes ont répondu par l'affirmative, neuf, par la négative, et trois ont dit qu'elles ne savaient pas ou qu'elles n'étaient pas sûres. 21 membres du personnel ont répondu « oui » et 17, « non ».

On leur a ensuite posé une question ouverte sur la manière dont ces allégations devraient être traitées. Le personnel a présenté un total de 17 suggestions et les délinquantes, 73. Ces suggestions sont présentées au tableau 14.

Tableau 14. Suggestions concernant l'amélioration du traitement des allégations sexuelles

Suggestion	Nombre de délinquantes	Nombre de membres du personnel
Utiliser des enquêteurs réceptifs/bien entraînés	6	7
Utiliser des enquêteurs de l'extérieur	43	3
Accélérer le processus	3	3
Donner au processus une priorité plus élevée – le prendre plus au sérieux	6	2
Mieux protéger la confidentialité	5	0
Fournir immédiatement un service de counselling à la plaignante	4	0
Fournir à l'accusé un service de counselling/débreffage	0	1
Protéger la plaignante contre les répercussions	4	0
Laisser le soin à l'AR d'effectuer l'enquête	0	1
Utiliser des enquêteurs impartiaux	1	0
Total des suggestions	**72**	**17**
Pas de suggestion	39	78

La suggestion la plus fréquente des délinquantes (43 mentions), était d'utiliser des enquêteurs de l'extérieur (c.-à-d. extérieurs au SCC) en premier recours. Trois membres du personnel ont fait la même suggestion (voyez cependant aussi le tableau 14, ci-dessus, pour les réponses à cette question déjà posée). Six délinquantes et sept membres du personnel ont dit que les enquêteurs devraient faire preuve de plus de sensibilité ou qu'ils devraient avoir reçu une formation spéciale pour le traitement des allégations sexuelles. Trois délinquantes et trois membres du personnel ont suggéré d'accélérer le processus.

Politique relative au harcèlement sexuel

On a demandé aux membres du personnel s'ils croyaient que le SCC ou les établissements correctionnels provinciaux devraient avoir une politique interdisant spécifiquement le harcèlement sexuel des délinquantes. Quatre-vingt-neuf membres du personnel ont répondu; 54 estimaient qu'il devrait y en avoir une; deux ont dit qu'elle ne devrait être utilisée que dans

certaines situations ou en cas de certains types d'inconduite; 33 ont répondu par la négative. On a demandé à ces derniers pourquoi ils avaient donné cette réponse; 29 ont déclaré que l'interdiction était implicitement contenue dans les autres politiques en vigueur; deux ont déclaré que tout le monde était parfaitement au courant du problème; et un a dit que le véritable problème était dû aux délinquantes qui harcèlent sexuellement le personnel.

On a demandé aux 56 membres du personnel qui étaient favorables à l'adoption d'une politique relative au harcèlement sexuel quels étaient les comportements qui, selon eux, devraient être interdits en vertu de cette politique. Les intervieweurs n'ont pas soufflé de réponse aux répondant(e)s, mais se sont contentés de noter tous les comportements qui ont été mentionnés spontanément :

Agression sexuelle – 43 mentions
Contact sexuel avec une délinquante en échange d'une faveur – 30 mentions
Contact sexuel « consensuel » avec une délinquante – 29 mentions
Tout contact sexuel avec une délinquante, sauf dans une situation mettant en cause la sécurité – 27 mentions
Usage abusif des pouvoirs de fouille ou de fouille par palpation – 25 mentions
Propos ou « plaisanterie » sexuellement suggestive – 24 mentions
Propos racistes – 1 mention
« Abus de pouvoir grave » – 1 mention

On a ensuite demandé aux membres du personnel si « une telle politique devrait s'appliquer [imposer des interdictions] au personnel ou aux détenues ou aux deux ». Quarante membres du personnel ont déclaré que l'on devrait imposer des interdictions aux autres détenues; 38 ont dit qu'on devrait imposer des interdictions aux employés contractuels et aux bénévoles; 35 ont répondu qu'on devrait appliquer la politique au personnel.

Il est assez surprenant qu'on ait obtenu un chiffre plus bas pour le personnel que pour les autres catégories. Cela s'explique peut-être par le fait que de nombreux membres du personnel estiment qu'en tant qu'agents de la fonction publique, ils sont déjà soumis aux politiques existantes relatives au harcèlement sexuel, alors que les interdictions imposées aux détenues, aux employés contractuels et aux bénévoles sont moins claires.

Autres problèmes concernant l'emploi du personnel

Enfin, dans nos interviews structurées, nous avons interrogé les membres du personnel au sujet d'un certain nombre de problèmes qui ont des incidences sur leurs conditions de travail, leurs avantages sociaux et d'autres aspects de leurs activités.

Comme de nombreux intervenants de première ligne s'étaient plaints au cours de la première et de la seconde années de notre mandat du fait que leurs descriptions de travail ne correspondaient pas à la nature réelle de leurs fonctions, nous avons inclus, cette année, une question sur ce point. Nous voulions également savoir si les omissions signalées avaient un rapport avec la dotation

mixte. Nous avons demandé au personnel du SCC quels changements il apporterait à la description de travail des intervenants de première ligne pour qu'elle corresponde aux réalités des fonctions qu'ils remplissent. Le tableau 15 présente leurs réponses. Bien que, selon huit des 45 répondants, la description de travail était adéquate sous sa forme actuelle, dans la plupart de leurs commentaires, ils réclamaient des changements, en particulier de façon à tenir compte de la fonction de gestion des cas et du rôle des agents de libération conditionnelle en établissement. D'autres suggestions portaient sur la nécessité de tenir compte des compétences en matière de relations humaines et de counseling, des grands principes de fonctionnement des établissements pour femmes, des cérémonies culturelles, et de certaines tâches particulières dont il n'est pas fait mention actuellement. Deux membres du personnel ont cependant déclaré qu'ils n'assurent pas la prestation des programmes et que toute référence à ce sujet devrait donc être supprimée.

Tableau 15. Suggestions du personnel concernant l'apport de changements à la description de travail des IPL

Suggestion	Nombre de membres du personnel
Tenir compte de la fonction de gestion de cas et des fonctions des agents de libération conditionnelle en établissement.	24
Ne rien changer.	8
Faire une distinction entre les différents niveaux d'IPL	4
La description de travail actuelle est trop vague, imprécise	3
Éliminer la mention relative à la prestation de programmes (je ne fais pas cela).	2
Tenir compte des compétences requises en matière de counselling et de relations interpersonnelles.	2
Tenir compte des recommandations de *La Création de choix*.	1
Rémunérer le temps passé à assister à des cérémonies culturelles.	1
Pas de suggestions supplémentaires.	45

Formation à l'intervention d'urgence pour le personnel masculin. Le personnel et nous-mêmes dans nos rapports précédents avons déjà soulevé le problème suivant : étant donné qu'il est interdit au personnel masculin travaillant dans des établissements pour femmes de faire partie des équipes pénitentiaires d'intervention d'urgence (EPIU – (terme particulier au SCC qui s'applique aux interventions planifiées, tels que les extractions de cellule, auxquels participent des équipes spécialisées), ce personnel ne reçoit pas de formation dans ce domaine. Leurs chances de mutation ou de candidature à d'autres emplois risquent donc d'être compromises. Nous avons demandé au personnel du SCC comment il envisageait le règlement de ce problème.

Des membres du personnel du SCC qui nous ont répondu, 22 ont déclaré qu'ils devraient tous recevoir une formation de membre d'EPIU; 18 ont dit que le personnel masculin devrait recevoir cette formation après leur mutation et que ce n'était pas une raison de refuser leur mutation; neuf

ont déclaré que ce n'était pas vraiment un problème; un a suggéré que par mesure d'équité, l'établissement pour femmes assume les frais de formation avant la mutation.

Formation au maniement des armes à feu pour le personnel féminin. La formation au maniement des armes à feu pour les membres du personnel féminin dans les établissements pour femmes posait le problème inverse. Dans ces établissements, les intervenants de première ligne ne sont pas armés et ne sont pas tenus de participer à la formation au maniement des armes à feu. Nous avons demandé au personnel du SCC comment il envisageait le règlement de ce problème. De ceux qui nous ont répondu, 32 ont déclaré qu'ils estimaient que les membres du personnel féminin dans les établissements pour femmes devraient recevoir une formation au maniement des armes à feu afin d'éviter qu'elles soient désavantagées lorsqu'elles posent leur candidature à d'autres emplois ou font une demande de mutation; 24 estimaient au contraire qu'elles ne devraient pas recevoir une telle formation.

Jumelage des agents pour effectuer les tournées. Soixante-quatre membres du personnel du SCC ont répondu à la question de savoir si les agents qui effectuent des tournées devraient toujours être jumelés. Quarante-quatre d'entre eux ont répondu par l'affirmative, cinq par la négative, dix ont répondu que cela dépendait de l'établissement ou de la situation (p. ex., lorsque les unités résidentielles sont fermées à clé la nuit); quatre ont dit que les agents devraient être jumelés la nuit, pas pendant la journée; un a répondu qu'il n'était pas sûr.

Quarts de nuit. Pour terminer, nous avons demandé si les restrictions imposées à l'utilisation du personnel masculin la nuit constituaient une charge supplémentaire pour les membres du personnel féminin. Nous avons tout d'abord demandé au personnel ce qu'il pensait de la question. Au total, 82 membres nous ont répondu.

26 ont dit que cela posait un réel problème et que l'on devrait élargir le rôle des agents de sexe masculin dans l'établissement afin d'alléger le fardeau des agentes en ce qui concerne les quarts de nuit;

29 ont dit que cela ne leur paraissait pas vraiment poser de problème, parce que tous les membres du personnel sont au courant de la situation avant d'accepter ce travail, parce que le quart du soir est pire que le quart de nuit, parce que la charge de travail est également répartie, ou pour d'autres raisons;

13 ont dit qu'il s'agissait d'un mal nécessaire;

neuf ont suggéré de régler le problème en utilisant un système plus équitable de rotation et d'affectation du personnel;

sept ont reconnu que cela posait un réel problème mais qu'ils ne savaient pas quelle solution recommander;

deux ont dit que le problème avait atteint un « niveau » dangereux.

c) Autres constatations

L'objet de la présente section est de présenter des données qualitatives sous forme d'un aperçu fondé sur les commentaires faits au cours d'une visite sur place ou de divers autres interviews du personnel du SCC ou de représentants des groupes d'intervenants nationaux pendant toute la durée de la phase 3. Nous avons également inclus des données statistiques ainsi qu'un sommaire du Protocole opérationnel national qui est un des principaux documents régissant les activités des intervenants de première ligne de sexe masculin dans les établissements pour femmes. La section se termine par un aperçu du contexte juridique de la dotation mixte.

i) Politiques et lignes directrices concernant la dotation mixte

Les lignes directrices préparées par la sous-commissaire pour les femmes sous le titre « Établissements et unités à sécurité maximale pour femmes du SCC : Protocole opérationnel national – Dotation des postes de première ligne » ont été modifiées depuis le lancement de ce projet de vérification. Nous joignons les lignes directrices les plus récentes (voir l'annexe B). Le document d'août 1998 établit un lien entre la nécessité d'élaborer un tel protocole et les recommandations de la Commission Arbour, dans le contexte du droit juridique des hommes de postuler des postes dans des établissements pour femmes. Le Protocole dispose que le personnel et les détenues ont la responsabilité réciproque de créer un environnement fondé sur le respect et la dignité. Il établit que le personnel et les détenues doivent être informés de l'existence du Protocole national.

Ce document stipule un certain nombre de pratiques opérationnelles, notamment :

Tous les employés de première ligne, hommes et femmes, sont tenus d'annoncer qu'ils pénètrent dans une unité ou un logement résidentiel, sauf durant les heures de silence et de rentrée prévues par l'établissement;

il incombe aux détenues de se trouver dans un lieu où l'on peut facilement vérifier leur présence lors des dénombrements officiels; si une détenue est dans les toilettes au moment d'un dénombrement non officiel, on doit lui accorder suffisamment de temps pour se vêtir avant de procéder à une vérification visuelle;

les employés masculins doivent être jumelés avec des employés quand on effectue des tournées ou qu'on pénètre dans toute maison, ou toute pièce d'une maison ou d'une unité résidentielle, après l'heure de rentrée et jusqu'au moins 6 h 00 tous les jours. On peut toutefois déroger à cette règle en cas d'urgence;

les employés contractuels ou les préposés à l'entretien de sexe masculin doivent être accompagnés par une employée ou une commissionnaire quand ils font leur travail dans une maison ou une unité résidentielle, à moins qu'aucune détenue ne se trouve dans ces lieux;

on ne peut affecter d'employés masculins de première ligne au contrôle des détenues qui se trouvent dans des cellules sous surveillance caméra;

seules des employées peuvent effectuer des fouilles par palpation;

seules des employées peuvent effectuer des fouilles à nu, en être témoins ou les filmer sur vidéocassette.

La politique traite de la nudité volontaire, du personnel de santé et du personnel des programmes. Dans ce dernier cas, le Protocole stipule que si le programme est exécuté par un homme, la porte de la salle doit soit être munie d'une fenêtre, soit rester ouverte pour permettre l'observation et la surveillance périodiques. Le Protocole stipule aussi que si l'on exige qu'une détenue soit toujours en vue et à portée de voix de l'agent qui l'escorte, un homme ne peut être le seul accompagnateur s'il lui faut franchir des secteurs où l'on ne peut être vu de tous.

Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, ces lignes directrices ont suscité beaucoup de réactions; certaines opinions faisaient une certaine unanimité, tandis que d'autres évoquaient tout un éventail de points de vue différents.

La récente décision concernant la construction d'unités à sécurité maximale dans les établissements régionaux, afin de retirer les détenues dites à sécurité maximale des établissements pour hommes où elles sont actuellement hébergées, a inspiré des inquiétudes à ceux qui pensent que cela entraînera probablement le recrutement d'un plus grand nombre d'intervenants de première ligne de sexe masculin. Selon de récents rapports, le nombre des candidats masculins retenus pour ces postes est en augmentation. Les responsables de l'établissement de l'horaire de travail des IPL conviennent que du fait de l'augmentation probable du nombre des IPL de sexe masculin, les difficultés créées par les restrictions imposées aux hommes augmenteront également.

Les intervenants de première ligne de sexe masculin, pour leur part, sont presque unanimement opposés au Protocole et considèrent qu'il remet en question leur professionnalisme. Ils se déclarent extrêmement mécontents et se sentent « sous-appréciés ». Bon nombre d'entre eux ont fait des études postsecondaires et ont des diplômes en criminologie et dans d'autres disciplines des sciences sociales et ne sont pas d'accord sur les distinctions faites entre eux-mêmes et les professionnels de la santé masculins, par exemple, dont les activités ne sont apparemment soumises à aucune restriction. Bien que la plupart des IPL soient conscients des risques d'abus inhérents aux postes qu'ils occupent, ils acceptent le jumelage après l'heure de rentrée, car ils y voient une protection pour eux-mêmes contre les fausses allégations. Beaucoup d'entre eux ont déclaré qu'ils se jugeaient victimes de discrimination du fait de leur sexe.

Dans un établissement au moins, on a adopté pour pratique de faire effectuer les tournées par deux hommes pendant la journée. Le Protocole n'impose de restrictions que pour les postes de soir et de nuit. Dans un établissement au moins, les IPL de sexe masculin effectuent les tournées

seuls dans la journée. Il convient de noter que la Commission Arbour recommandait que les IPL de sexe masculin soient toujours jumelés lorsqu'ils effectuent des patrouilles dans les unités résidentielles. Une agente de service récemment interrogée a exprimé son mécontentement devant le caractère « prosaïque » du Protocole et a expliqué que l'augmentation attendue du nombre d'IPL de sexe masculin la place dans une situation difficile car elle ne saura plus comment leur confier des tâches compte tenu des restrictions actuelles prévues dans le Protocole. Cette situation a un effet préjudiciable sur le moral de tous les IPL que ces restrictions irritent. Selon cette répondante, une des solutions consiste à exclure totalement les hommes des prisons pour femmes ou à lever certaines des restrictions afin de les rendre plus faciles à gérer sur le plan opérationnel.

Dans toutes les prisons pour femmes où des hommes sont employés comme IPL, les résultats de nos entrevues révèlent des violations généralisées du Protocole, notamment : ne pas annoncer sa présence; ne pas s'assurer que le personnel d'entretien masculin est accompagné par un (des) membre(s) du personnel féminin; pressions exercées sur les IPL de sexe masculin pour qu'ils effectuent des escortes pour des motifs non liés à la sécurité; IPL de sexe masculin qui ne sont pas jumelés avec des collègues féminines la nuit ou qui se séparent d'elles lorsqu'ils pénètrent dans une unité résidentielle; hommes faisant partie d'équipes d'extraction de cellule lors d'interventions d'urgence planifiées. Le nombre de violations de la vie privée a également augmenté depuis l'an dernier. Il s'agit notamment de situations dans lesquelles le personnel ne donne pas suffisamment de temps à une détenue pour qu'elle se couvre avant qu'il pénètre dans une chambre ou une salle de bain; il peut aussi s'agir de détenues qui ne savent pas qu'un homme se trouve dans l'unité parce qu'il n'a pas annoncé son entrée et qui se retrouvent devant lui alors qu'elles ne sont pas correctement vêtues.

Le SCC nous a fourni des statistiques sur le nombre d'intervenants de première ligne des deux sexes dans les établissements régionaux. Comme l'établissement d'Edmonton pour femmes fait l'objet d'un décret d'exclusion et que le Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci n'a jamais employé d'IPL de sexe masculin ou de « grands frères », ils n'apparaissent pas dans le tableau ci-dessous. L'année 1998, n'est pas non plus incluse, car les statistiques la concernant n'avaient pas encore été recueillies. On ne dispose pas non plus des chiffres concernant les unités à sécurité maximale dans les établissements pour hommes.

Tableau 16 - Dotation mixte dans les établissements régionaux pour femmes

Lieu	1996		1997		1999		2000	
	Homme	Femme	Homme	Femme	Homme	Femme	Homme	Femme
Joliette	4	20	4	25	6	25	4	24
Grand Valley	3	21	5	24	5	26	6	30
Nova	3	18	5	17	4	18	4	16
Prison des femmes			1	16	3	42	*	*

*** Données non disponibles; établissement maintenant fermé.**

En 1996, au moment où les établissements régionaux commençaient à ouvrir leurs portes, 16 % des intervenants de première ligne étaient des hommes. En 1997, ce pourcentage était passé à 21 %, puis à 21,7 % en 1999, et à 20 % en 2000 (sans tenir compte des statistiques concernant la Prison des femmes qui n'a commencé à employer des IPL de sexe masculin que dans les dernières années). Ce pourcentage devrait augmenter une fois que l'on aura ajouté les chiffres concernant les unités à sécurité maximale. Cette hypothèse se fonde sur des renseignements non scientifiques et sur le fait que, en raison du processus de concours et de l'application du principe du mérite, plus d'hommes se qualifieront comme intervenants de première ligne. Une gestionnaire nous a dit qu'elle craignait beaucoup que, sans système de quota, les IPL de sexe masculin ne deviennent rapidement la majorité étant donné le nombre croissant de postes d'IPL vacants.

Il convient de noter que la recommandation que nous avons présentée dans notre deuxième rapport annuel concernant la nécessité de limiter à 20 % le contingent des IPL de sexe masculin n'a pas été mise en œuvre à cause des difficultés que cela présentait. Les gestionnaires du SCC nous ont informés que la notion de quota est extrêmement compliquée, qu'elle exige des discussions internes et des négociations interministérielles.

On nous a enfin suggéré de réserver exclusivement aux femmes certains postes contractuels, notamment dans le domaine récréatif et celui des loisirs, en raison de la nécessité d'une proximité immédiate et non supervisée avec les détenues.

ii) Formation et sélection

Comme nous l'avons indiqué à la section sur les Résultats des entrevues, la formation semble avoir beaucoup souffert au cours de l'année écoulée. Nous avons constaté que cette érosion est

encore plus marquée que celle que nous avions observée dans le deuxième rapport annuel. L'an dernier, nous avions dit que le programme de formation axée sur les femmes d'une durée de dix jours avait été ramené à cinq jours dans la plupart des établissements. Cette année, nous avons constaté que dans bon nombre de ceux-ci, il n'y a plus du tout de formation axée sur les femmes.

Il s'agit là d'un problème qui a des incidences graves sur la dotation mixte. Non seulement les intervenants de première ligne de sexe masculin ne reçoivent pas de formation de base sur les questions concernant les délinquantes, mais il semble que l'on a maintenant tendance à muter dans les établissements pour femmes de plus en plus d'agents de correction de sexe masculin venant directement du système pénitentiaire pour hommes sans présélection ni formation appropriée axée sur les femmes. Le fait que ces employés apportent du système pénitentiaire principal le bagage de leurs expériences et de leurs attitudes sans aucune formation sur les questions relatives aux détenues, est préoccupant. Un IPL de sexe masculin recruté au moment de l'ouverture des établissements régionaux disait que les mutations dans les établissements pour femmes et le manque de formation des nouveaux IPL de sexe masculin montrent bien que la vision qui inspirait *La Création de choix*[9] était en train de s'estomper. Selon certains rapports, de nombreux membres du groupe initial d'IPL de sexe masculin qui avaient reçu une solide formation sont partis à cause de cette corruption de la vision originale ou de difficultés liées au Protocole national.

Un certain nombre de répondants ont dit que la formation est souvent compromise lorsque les gestionnaires sont obligés de faire des coupures budgétaires. Ils ont déclaré que l'approche axée sur les femmes, clairement exprimée dans *La Création de choix*, est déjà sérieusement menacée, quatre ou cinq ans seulement après l'ouverture des établissements régionaux, à l'époque où la satisfaction des besoins propres aux délinquantes paraissait être un objectif prometteur. Comme cela a toujours été le problème, certains éléments du SCC ne reconnaissent pas le fait que, individuellement, les délinquantes vont coûter plus cher que les délinquants, dans un système manifestement conçu pour les hommes.

Les responsables du secteur des délinquantes du SCC nous ont informés que des plans étaient actuellement en cours d'élaboration en vue d'améliorer le Programme de formation axée sur les femmes et pour revenir au module de dix jours initial. La formation devrait cependant être permanente et être axée sur un apprentissage continu.

En ce qui concerne la sélection, il semble y avoir des différences considérables entre les régions. Les membres de l'Équipe de vérification ont entendu dire dans plusieurs établissements que la méthode de présélection spéciale instituée pour le premier groupe d'IPL avait été suspendue pendant de nombreux mois.

iii) Questions liées à l'emploi

[9] Op cit.

Dans notre deuxième rapport annuel, nous annoncions qu'un examen de la classification des intervenants de première ligne était en cours. Cet examen était justifié par le fait que de nombreux IPL, les hommes comme les femmes, considèrent que les tâches qui leurs sont confiées sont différentes de celles qui correspondent à la classification CX qui est pourtant la leur. Ils estiment occuper un poste hybride qui englobe la totalité des fonctions de sécurité aussi bien que le counselling, la préparation de plans prélibératoires et de présentations et, de façon générale, la gestion de cas.

Cet examen est maintenant terminé et il a été décidé que les IPL continueront d'appartenir au groupe CX.

Une autre question liée à l'emploi a été soulevée par certaines intervenantes de première ligne qui ont exprimé un sentiment de frustration parce qu'elles étaient obligées d'exécuter plus de tâches que leurs homologues masculins. Comme nous l'avons déjà indiqué, les IPL de sexe masculin s'estiment eux-mêmes « sous-appréciés » à cause des restrictions imposées à leur travail.

iv) Règlement des plaintes, des griefs et des conflits

Dans notre section sur les Résultats des entrevues, nous avons indiqué que les détenues n'utilisent pas la procédure de règlement des plaintes et des griefs de la même manière et aussi fréquemment que les détenus masculins. Ce résultat concorde avec de nombreux examens du SCC et avec les résultats dont nous avons rendu compte dans nos deux derniers rapports. Les délinquantes ont tendance à déposer des plaintes devant le Bureau de l'enquêteur correctionnel plutôt qu'à utiliser la procédure de règlement des plaintes et des griefs du SCC.

Dans le cadre de cette procédure, aucune plainte de délinquante n'a jamais été reçue au sujet de la dotation mixte ou de cas d'agression ou de harcèlement sexuels. Après que, dans notre premier rapport annuel, nous ayons recommandé que le SCC ajoute le « harcèlement sexuel » et en fasse une catégorie distincte de plaintes des détenues, ce qui fut fait, on n'a relevé depuis aucune plainte de délinquante liée au harcèlement sexuel. Quelques détenus masculins ont utilisé cette catégorie pour présenter des plaintes ou des griefs contre des membres du personnel féminin. Bien que l'on s'attende en général à ce que les délinquantes utilisent la procédure de présentation de plainte et de griefs lorsqu'elles sont exposées à des actes d'inconduite sexuelle de la part d'un membre du personnel, ce n'est peut-être pas là l'instance appropriée pour l'instruction d'une telle plainte. Nous examinerons la question de manière plus approfondie dans les sections suivantes du présent rapport.

Comme nous l'avons indiqué dans nos entrevues avec les délinquantes et avec le personnel, les délinquantes craignent de faire l'objet de représailles si elles présentent une plainte et elles « n'ont pas confiance dans la procédure ». Beaucoup d'entre elles nourrissent également de graves inquiétudes au sujet de la procédure informelle de règlement des conflits ou des plaintes,

dans laquelle on encourage les détenues à régler directement le problème avec le membre du personnel concerné.

De nombreuses délinquantes estiment que ces tentatives de « médiation » ont un caractère coercitif. Le terme « médiation » est en général utilisé pour indiquer la présence d'un tiers neutre, ce qui n'est presque jamais le cas dans le modèle correctionnel. La seule exception est celle du Pavillon de ressourcement où les détenues se sont déclarées satisfaites des cercles utilisés pour résoudre les conflits au niveau local. Habituellement, des Aînés participent à ces cercles afin de faciliter le dialogue au sujet de la plainte en question. Mais dans tous les autres établissements, très peu de répondantes étaient satisfaites de la procédure. Le fait que les « médiateurs » n'ont que peu ou pas de formation dans le domaine du règlement des conflits rend la pratique discutable au mieux et préjudiciable au pire. La médiation directe, ou plutôt, la négociation, ne peut fonctionner que lorsque c'est la détenue qui décide de parler directement au membre du personnel dont elle se plaint à cause du déséquilibre des forces entre les deux parties. Comme il n'y a pas de trace écrite de cette procédure, elle est invisible pour les gens de l'extérieur et nous ne pouvons donc pas faire de commentaire sur la fréquence de son utilisation ni sur le genre de questions pour lesquelles on a tendance à l'employer. Cependant, les recherches dans ce domaine montrent clairement que la pratique de la médiation en milieu carcéral peut donner de bons résultats lorsqu'elle est menée par des personnes compétentes, justes et crédibles, qui n'ont pas d'enjeu immédiat dans l'affaire en cause.

v) Incidents liés à l'inconduite sexuelle

Dans notre deuxième rapport annuel, nous faisions état qu'on nous avait signalé des allégations de harcèlement sexuel, d'exploitation sexuelle et d'agression sexuelle. Il y a eu environ 25 allégations, sans compter les violations du Protocole national qui ont sensiblement augmenté au cours de l'année écoulée, par exemple, les cas d'atteinte à la vie privée. Ces incidents ont trait au harcèlement sexuel, à des attouchements sexuels inappropriés, et à des situations dans lesquelles on allègue qu'une détenue a accepté d'avoir un rapport sexuel « consensuel » avec un membre du personnel, pour ne citer que quelques exemples. Cette année, on nous a également informés d'une allégation selon laquelle un intervenant de première ligne entretient une relation continue avec une délinquante bien qu'il ait été muté dans un autre établissement. À notre connaissance, presque toutes les autres allégations concernaient d'autres membres du personnel qui n'étaient pas des IPL, notamment un chef religieux. Comme le projet de vérification de la dotation mixte n'a pas pour mandat de faire enquête sur les allégations, nous les avons renvoyées dans tous les cas au Bureau de l'enquêteur correctionnel et au Secteur des délinquantes du SCC afin qu'ils en assurent le suivi. Il convient de noter que très peu de ces allégations visaient des intervenants de première ligne de sexe masculin.

La question des limites à ne pas dépasser pour les membres du personnel dans leurs rapports avec les détenues est très importante et il a été décidé qu'une formation s'imposait dans ce domaine; en fait, dans un ou deux cas, un programme de formation a été élaboré localement et

administré au personnel. Il s'agit donc d'une question pertinente qui est discutée dans toutes les professions d'assistance à autrui.

Bien que nous ne puissions pas faire de commentaire sur ces allégations, notre mandat nous autorise à dire qu'elles ont été suffisamment nombreuses pour qu'il soit nécessaire de faire preuve d'une extrême prudence dans la sélection du personnel comme des employés contractuels et pour qu'ils soient tenus de recevoir une formation dans ce domaine avant d'être employés dans un établissement pour femmes. Comme nous l'avons déjà indiqué, le processus de sélection et celui de la formation nous inspirent de sérieuses réserves.

vi) Enquêtes

Dans plusieurs des situations mentionnées, nous avons pu examiner les rapports d'enquête sur les allégations d'inconvenance sexuelle. Cet examen conduit à la conclusion qu'il est indispensable que des experts participent à ces enquêtes. Par exemple, dans un cas, on avait jugé qu'une victime n'était pas crédible parce qu'elle avait attendu plusieurs mois avant de signaler l'incident. En réalité, il n'est pas rare que la victime de violence sexuelle n'en parle que longtemps après l'incident. Le fait que ces incidents se produisent dans un milieu clos où les victimes potentielles sont des détenues complique les enquêtes. Les histoires d'exploitation sexuelle entre délinquantes compliquent également les choses.

En revanche, lorsque des membres du personnel font l'objet de fausses allégations, le risque que cela porte préjudice à leur carrière est considérable. Il est donc absolument indispensable que des personnes de l'extérieur participent à ces enquêtes, et aussi que des spécialistes des questions de violence sexuelle soient présents. La pratique consistant à confier la tâcher à des membres du personnel d'un même établissement de faire enquête sur leurs collègues n'est pas à recommander, car ceux-ci ne sont pas impartiaux, ce qui a précisément été le cas dans quelques-unes de ces situations. Nous examinerons la question plus à fond à la section finale du présent rapport. En outre, dans le système actuel, les détenus sont censés utiliser la procédure de présentation de grief pour faire rapport d'incidents d'impropriété sexuelle. Dans la dernière section, nous examinerons également dans quelle mesure cette forme de rapport convient.

vii) Visionnement de certains enregistrements vidéos

Au cours de notre mandat, les covérificatrices ont visionné certains enregistrements vidéos d'extraction de délinquantes de leur cellule. Les deux covérificatrices les ont visionnés sur une période de plusieurs jours. Le choix de ces vidéos était fondé sur des allégations connues de violation du Protocole sur la dotation mixte, ainsi que sur des renseignements fournis par des répondants qui avaient signalé ces incidents au cours des entrevues.

Les covérificatrices ont conclu que le Protocole avait été enfreint lors de deux incidents clairement établis survenus au cours de la première année de notre mandat.

d) Mémoires présentés par les parties intéressées

Comme nous l'avons indiqué plus haut, les covérificatrices ont transmis aux organisations qui s'intéressent à la dotation mixte dans les établissements fédéraux pour femmes une lettre dans laquelle elles sollicitaient des commentaires sur notre deuxième rapport annuel et posaient une série de questions. On trouvera une copie de cette lettre et de la liste des parties intéressées à l'annexe C. Toutes les parties intéressées n'ont pas répondu. Nous avons reçu des mémoires du Syndicat des employés du Solliciteur général (SESG), de l'Enquêteur correctionnel (EC), de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry (ACSEF), de l'Association nationale de la femme et du droit (ANFD), d'un intervenant de première ligne masculin de l'établissement Grand Valley et d'un intervenant de première ligne de sexe féminin du même établissement. On trouvera ci-dessous un synopsis par sujet et le texte complet des mémoires est présenté en annexe au présent rapport. Pour faciliter la présentation des divers points de vue, on a groupé les questions contenues dans la lettre originale.

1. Les hommes devraient-il être autorisés à travailler comme intervenants de première ligne et dans l'affirmative, quelles restrictions devraient être éventuellement imposées? Que nous conseilleriez-vous pour répondre aux délinquantes qui souhaitent avoir affaire à des employés pénitentiaires sélectionnés et formés de sexe masculin, étant donné les engagements internationaux du Canada dans le domaine des droits de la personne qui portent notamment interdiction de la présence d'hommes dans les unités résidentielles des établissements pour femmes?

Syndicat des employés du Solliciteur général (SESG)

- Approuve la recommandation en faveur du maintien d'hommes au sein du personnel des établissements fédéraux pour femmes;
- Rejette l'établissement d'un quota pour les intervenants de première ligne de sexe masculin. Au lieu de cela, du personnel supplémentaire nommé pour une période indéterminée devrait être embauché afin que les employés masculins soient traités de manière juste et équitable;
- Appuie l'application du principe du mérite à la dotation dans tous les établissements, y compris les établissements pour femmes;
- Rejette la notion que les intervenants de première ligne de sexe masculin devraient être exclus des quarts de nuit. Les restrictions devraient être conformes à la loi;
- Approuve le principe du respect de la vie privé et du respect. « Cependant, ces mesures ne peuvent pas être prises aux dépens de la sécurité du personnel, du public et des délinquantes. » (p. 2)

Enquêteur correctionnel

- Les hommes ne devraient pas occuper de postes d'intervenants de première ligne dans les établissements pour femmes;
- A été informé par un certain nombre de détenues que, même lorsqu'il y a jumelage, l'homme et la femme se séparent souvent pour effectuer les dénombrements;
- Est opposé à la présence d'hommes dans les unités résidentielles pour femmes à cause du risque de harcèlement ou d'inconduite sur le plan sexuel. Par ailleurs, il est indispensable que les femmes incarcérées qui ont un passé de violence/agression physique, émotionnelle et sexuelle disposent d'un « lieu sûr » pour résoudre les problèmes ainsi créés, ce qui est impossible dans un environnement où les hommes sont en position de force vis-à-vis d'elles.

Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry (ACSEF)

- Il ne devrait pas y avoir d'intervenants de première ligne de sexe masculin dans les établissements pour femmes, mais l'Association est d'accord avec les quatre conditions énoncées dans la première recommandation en ce qui concerne le recrutement d'employés masculins dans les établissements pour femmes;
- Les arguments en faveur de la normalisation ne tiennent pas compte des restrictions rigoureuses imposées à la liberté qu'entraîne une peine d'incarcération et l'absence de possibilités offertes aux femmes en danger d'avoir accès à une aide officielle;
- À la suite d'une série d'entretiens avec des détenues des prisons régionales dans tout le Canada, l'ACSEF a constaté que les femmes sont catégoriquement opposées à ce que des hommes interviennent en première ligne, notamment lorsqu'il s'agit de fouilles à nu, de dénombrements la nuit et d'autres procédures de sécurité envahissantes;
- L'Ensemble des Règles minima des Nations Unies pour le traitement des prisonniers constitue une norme minimale que le Canada devrait respecter;
- En limitant les responsabilités des intervenants de première ligne de sexe masculin à des mesures de sécurité non envahissantes, le SCC a défavorisé les IPL de sexe féminin de manière disproportionnée. Il y a une nette différence dans la nature du travail comme dans la manière dont les détenues considèrent ce que l'on appelle les « intervenants de première ligne », selon qu'ils sont du sexe masculin ou féminin.

Association nationale de la femme et du droit (ANFD)

- Le SCC ne devrait pas utiliser d'hommes comme agents de correction de première ligne dans les établissements pour femmes;
- La présence de personnel correctionnel de sexe masculin dans les établissements pour femmes augmente le risque de harcèlement et d'exploitation à caractère sexuel des détenues, et constitue une atteinte à la vie privée des femmes qui sont obligées de s'occuper de leur hygiène personnelle et d'utiliser les toilettes dans leurs logements. Cette présence renforce aussi une dynamique du pouvoir négative qui s'établit lorsque des hommes exercent un contrôle total sur des femmes, dans ce cas, sur des détenues, dont beaucoup ont été exploitées

sexuellement lorsqu'elles étaient enfants ou adultes, souvent par des hommes en situation d'autorité.

Intervenant de première ligne de sexe masculin, établissement Grand Valley

- Les hypothèses qui sous-tendent la politique de dotation mixte et dont s'inspirent les covérificateurs chargés d'examiner la politique sont erronées. On part par exemple du principe que les hommes ne peuvent pas être placés en situation d'autorité vis-à-vis des femmes sans qu'ils en profitent pour obtenir des faveurs sexuelles ou abuser de cette autorité et des responsabilités qui l'accompagnent;
- « Une question n'a pas été soulevée, celle des hommes victimes d'exploitation dans les établissements pour hommes. En dehors des règlements généraux du SCC, aucun règlement ne limite l'interaction entre les agents de correction de sexe masculin et ces survivants, pourtant la plupart de leurs agresseurs sont aussi des hommes ». (p. 2);
- Les intervenants de première ligne de sexe masculin veulent être avant tout traités comme des professionnels et ils veulent qu'on leur accorde la même considération que celle dont jouissent les femmes travaillant dans les établissements pour hommes, c'est-à-dire que l'on s'attende à ce qu'ils remplissent leurs fonctions d'une manière professionnelle. Ils veulent que les pratiques préjudiciables et discriminatoires actuellement en vigueur soient jugées aussi inacceptables aujourd'hui qu'elles l'étaient lorsqu'elles étaient appliquées aux femmes.

Intervenant de première ligne de sexe féminin, établissement Grand Valley

- Écarter les hommes des quarts de nuit aurait pour effet de placer le quota de 20 % suggéré dans le même quart. Cela signifierait que les responsabilités en matière de sécurité des IPL de sexe féminin seraient encore accrues pendant ces quarts;
- « Qu'en est-il des problèmes d'agression homosexuelle? Pratiquons-nous la discrimination lorsque nous pensons que seuls les hommes ont des pensées et des sentiments sexuels? Il y a des lesbiennes qui travaillent dans les établissements pour femmes. Les regardons-nous, nous demandons-nous ce qu'elles éprouvent, ce qu'elles pensent lorsqu'elles voient des femmes nues? Est-il juste de mettre les femmes en question? Est-ce de la discrimination de ne mettre que les hommes en question? »

2. *Que pensez-vous de la sélection et de la formation des intervenants de première ligne de sexe masculin et de toutes les personnes travaillant dans les établissements pour femmes?*

Syndicat des employés du Solliciteur général

- Considère qu'une formation appropriée est nécessaire. Que des politiques efficaces soient mises en place est nécessaire mais il ne faut pas que ces politiques soient discriminatoires à l'égard des employés de sexe masculin;

- Approuve le maintien du plein financement de la formation et de la dotation et recommande la création d'un comité mixte syndicat/patronal dans chaque établissement afin d'examiner les besoins en matière de formation.

Enquêteur correctionnel

- Approuve la sélection et la formation de tous les membres du personnel travaillant dans les établissements pour femmes afin qu'ils acquièrent les attitudes, les connaissances et l'expérience appropriées;
- Les entrevues de sélection devraient être obligatoires pour le personnel de première ligne ainsi que pour tous les autres hommes recrutés comme les facilitateurs de programme ou pour occuper tout autre poste, permanent ou contractuel;
- La formation doit être centrée sur les femmes et assurée par des formatrices ayant les compétences appropriées.

Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry

- Considère qu'il est nécessaire de continuer à utiliser les méthodes de sélection, de formation et de perfectionnement professionnel permanent pour tous les membres du personnel dans les établissements pour femmes;
- Il faudrait que tous les membres du personnel soient sélectionnés et formés de manière adéquate avant de s'occuper des détenues; on devrait en particulier utiliser le modèle de formation élaboré par des femmes autochtones et mis en œuvre avec et pour le premier groupe d'employés qui ont travaillé au Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci;
- Il faudrait que tous les membres du personnel reçoivent une formation professionnelle initiale et permanente portant sur la législation et les politiques pertinentes, le développement des compétences appropriées en matière de communication interpersonnelle, de relations personnelles et de règlement des conflits;
- Il est déjà prouvé que les critères de formation et de sélection sévères employés au départ par le Service correctionnel du Canada ne sont plus appliqués avec la même rigueur qu'ils l'étaient lorsque des hommes ont été recrutés au début dans les établissements régionaux.

Association nationale de la femme et du droit

- Tous les employés, hommes ou femmes – intervenants de première ligne ou non, faisant partie du personnel permanent ou travaillant sous contrat dans les établissements pour femmes, devraient être sélectionnés et formés conformément aux principes énoncés dans *La Création de choix*.

Intervenant de première ligne de sexe féminin

- « La formation pour les EPIU (équipes pénitentiaires d'intervention d'urgence) est assurée par un instructeur de sexe masculin – est-ce un problème? Celui-ci sait-il ce que pensent et ressentent les femmes, comment elles agissent?; devrions-nous mettre sa capacité en doute? Il y a des hommes qui veulent faire partie de l'équipe – si un homme peut assurer l'encadrement, quelle est la différence? C'est lui le leader en fin de compte »;
- La formation de base pose un problème. En effet, les instructeurs n'ont aucune idée de la manière dont les établissements pour femmes fonctionnent. Les employés recrutés pour ces établissements sont harcelés et ridiculisés pendant la formation au travail dans ces établissements.

3. Devrait-il y avoir une politique relative au harcèlement sexuel portant sur le harcèlement des détenues par le personnel, et selon vous, qui devrait-elle couvrir et quel devrait être son contenu?

Syndicat des employés du Solliciteur général

- « [...] le ministère et le syndicat ont déjà des politiques relatives au harcèlement. Les relations sexuelles entre le personnel et les détenues devraient être contraires au Code d'éthique. » (p. 2)

Enquêteur correctionnel

- La Politique relative au harcèlement sexuel du SCC devrait être également appliquée aux détenus; elle devrait clairement protéger la personne qui présente une plainte et comporter des sanctions appropriées lorsqu'un comportement inapproprié a été constaté. Cette politique devrait également préciser que les protocoles doivent être observés, notamment en ce qui concerne l'identité de la personne qui effectue les enquêtes et les sanctions imposables à ceux qui ont un comportement inapproprié sur le plan sexuel.

Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry

- Il devrait y avoir une politique officielle relative au harcèlement sexuel, portant sur le comportement du personnel à l'égard des détenues. Il existe des rapports de force et de confiance particuliers entre les détenues et le personnel qui exigent la mise en place de politiques déterminées en matière de harcèlement. Il faudrait également des politiques destinées à combattre le racisme et le harcèlement des femmes racialisées.

Association nationale de la femme et du droit

- Le SCC devrait avoir une politique relative au harcèlement sexuel qui interdit clairement le harcèlement sexuel des détenues par le personnel. « Une politique relative au harcèlement sexuel s'impose de tout temps mais pour être efficace, il faut qu'elle soit conçue avec soin. Une des grandes difficultés sera d'édifier un mécanisme crédible qui permettra aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral d'avoir véritablement accès à un processus de réparation. » (p. 2)

4. La méthode actuelle de traitement des plaintes et des griefs présentés par des délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral concernant la conduite sexuelle de non-détenus est-elle efficace? Si elle ne l'est pas, quels changements recommanderiez-vous que l'on apporte à la politique, aux règlements ou à la loi?

Syndicat des employés du Solliciteur général

- Actuellement, il y a des mécanismes appropriés de recours pour répondre aux plaintes et aux griefs des détenues. Peut-être sera-t-il nécessaire d'améliorer les procédures existantes plutôt que d'en élaborer de nouvelles.

Enquêteur correctionnel

- Ne connaît pas de cas dans lequel une femme a utilisé la procédure officielle de plaintes et de griefs pour régler ces problèmes;
- Il faut que les allégations d'exploitation sexuelle soient examinées par un comité d'examen extérieur indépendant. « Ce comité doit comprendre des personnes bien informées des questions relatives aux femmes, en particulier de la dynamique de l'exploitation sexuelle; il faut aussi que ces personnes aient reçu une formation aux réalités culturelles. Sans quoi, nous craignons que les allégations du personnel ne soient jugées plus crédibles que celles des détenues. » (p. 5)

Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry

- Les femmes ont de plus en plus peur de présenter des plaintes ou des griefs concernant le comportement de membres du personnel du SCC dans les prisons où elles résident. Elles ont dit à l'ACSEF que les menaces dont elles font l'objet sont les raisons pour lesquelles elles hésitent à se prévaloir des mécanismes existants de règlement des plaintes et des griefs;
- Outre les craintes que leur inspirent les menaces alléguées de transfèrement dans un établissement à sécurité plus élevée ou le maintien dans un établissement à sécurité élevée des femmes susceptibles de se plaindre, ces détenues déclarent être soumises à des pressions intenses pour qu'elles retirent tout document écrit soumis au stade de la plainte et qu'on les décourage également souvent de déposer des plaintes auprès de l'enquêteur correctionnel;

- Elles estiment que la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* devrait être modifiée afin d'imposer l'obligation au SCC d'agir lorsque des infractions à la loi lui sont signalées par le Bureau de l'enquêteur correctionnel, documents à l'appui, et d'exiger que ce bureau rende directement compte au Parlement.

Association nationale de la femme et du droit

- Tout mécanisme auquel les détenues feraient confiance et qu'elles utiliseraient devrait échapper à l'autorité du SCC. Sans cela, les femmes n'oseront jamais présenter de plainte.

5. Comme la présentation de ce troisième rapport annuel marque la fin de notre mandat, quels mécanismes devrait-on éventuellement envisager pour assurer une surveillance à long terme ou permanente?

Enquêteur correctionnel

- « Le SCC devrait engager à contrat un organisme extérieur qui serait chargé d'effectuer des vérifications de conformité annuelles. Des sanctions devraient être prises à l'égard de tout établissement qui n'aura pas respecté la norme énoncée dans la politique. » (p. 6)

Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry

- « Le paragraphe 77(b) de la LSCMLC devrait être modifié afin d'imposer l'obligation au Solliciteur général d'établir un comité consultatif national des femmes présidé par l'ACSEF, qui serait chargé de conseiller le SCC et de surveiller la prestation des services correctionnels aux femmes purgeant une peine fédérale, conformément aux lois nationales et aux accords internationaux. » (p. 6)
- Appuie l'élargissement du mandat des covérificateurs de manière que l'on continue à recueillir des données sur les résultats de la dotation mixte dans les établissements pour femmes. Cette surveillance n'est pas exercée depuis suffisamment longtemps pour qu'il soit possible d'effectuer une évaluation adéquate de l'effet de la présence d'intervenants de première ligne de sexe masculin dans les prisons pour femmes.

Association nationale de la femme et du droit

- Il faudra exercer une surveillance permanente de la dotation mixte en attendant que le SCC puisse apporter les changements nécessaires à l'utilisation exclusive d'intervenants de première ligne de sexe féminin. L'ANFD recommande qu'à court terme, les covérificateurs soient maintenus de manière qu'ils puissent assurer l'observation indépendante des besoins des détenues sur le plan de la sécurité et de la vie privée et que cette surveillance soit assurée par des personnes qui sont, à ce stade, les mieux qualifiées pour cela;
- Il faudrait mettre en place une structure permanente afin d'assurer le respect des droits à l'égalité des délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral. Le SCC devrait adopter le modèle de comité consultatif national recommandé dans *La Création de choix* et l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry devrait être chargée de choisir les membres et de déterminer le mandat de ce comité consultatif.

e) Le contexte juridique

Les politiques et les orientations qui ont été identifiées et discutées dans le présent rapport sont élaborées et fonctionnent dans le cadre d'une structure juridique complexe. Une large gamme de règles de droit, qu'il s'agisse de règles en vertu d'une loi ou de règles de common law, régissent la dotation du personnel des prisons et ont des incidences sur elles. Il y a une foule de lois diverses portant sur le traitement des prisonniers et sur la dotation du personnel; cependant, une analyse juridique exhaustive dépasse le cadre et le mandat du présent projet. **Certaines des recommandations présentées dans le présent rapport exigeront peut-être des modifications de la loi ou des demandes de dispense à la Commission de la fonction publique. Il faudra procéder à un examen juridique approfondi afin de déterminer de manière précise ce dont on a besoin pour faciliter l'application des recommandations.**

Nous présentons ci-dessous un aperçu général du contexte juridique dans lequel la décision concernant l'adoption d'une politique relative à la dotation mixte dans les établissements pour femmes doit être établie et que celle-ci devra respecter. Aux fins du présent rapport, cinq domaines juridiques revêtent une importance clé :

- le droit international;
- la *Charte canadienne des droits et libertés*;
- la *Loi canadienne sur les droits de la personne*;
- la responsabilité des employeurs;
- la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.*

Nous les examinons brièvement ci-dessous.

i) Droit international

Le Canada a ratifié un nombre élevé d'instruments internationaux divers traitant de la protection des droits de la personne en général et du traitement des prisonniers en particulier, ou il y a souscrit. Bien que, techniquement, la vaste majorité des instruments ne soient pas exécutoires pour le gouvernement du Canada, ils donnent une bonne idée de ce que l'on considère comme de bonnes pratiques sur le plan international. Ce qui est encore plus important, c'est qu'ils reflètent les valeurs et les principes qui devraient inspirer dans toute la mesure du possible, l'interprétation et l'application du droit canadien.

Dans *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 L.R.C. 817, la Cour suprême du Canada a commenté l'application de la *Convention internationale sur les droits de l'enfant* qui a été ratifiée par le Canada mais n'a pas été appliquée par le Parlement. Bien que la Convention n'ait pas d'application directe au Canada, la majorité des membres de la Cour ont adopté une démarche contextuelle à l'interprétation des droits fondée sur les valeurs et les principes de la Convention[10]. La Cour a ainsi adopté la déclaration suivante de Ruth Sullivan dans *Dreidger on the Construction of Statutes* (3e édition, 1994), à la p. 330 :

> La législature est présumée respecter les valeurs et les principes contenus dans le droit international, coutumier et conventionnel. Ces principes font partie du cadre juridique au sens duquel une loi est adoptée et interprétée. Par conséquent, dans la mesure du possible, il est préférable d'adopter des interprétations qui correspondent à ces valeurs et à ces principes. [Je souligne.] À la p. 861.

En 1975, le Canada a souscrit à *l'Ensemble des Règles minima des Nations Unies pour le traitement des prisonniers (1957)* (ERMTD). À l'époque, le Canada s'était clairement engagé à observer et à mettre en œuvre l'ERMTD. Ces règles ne visent qu'« à établir les principes et les règles pour le traitement des prisonniers et la gestion des établissements » (préambule). Bien qu'il ne soit pas obligatoire, il est bien précisé qu'il s'agit de règles **minima**. Rien n'empêche le gouvernement d'aller plus loin que les normes fixées dans ces règles; cependant, l'utilisation d'une norme inférieure à ces règles minima paraît très discutable et exigerait des arguments solides et soigneusement pesés pour le justifier. Comme l'a déclaré la Cour suprême du Canada dans Baker, l'ERMTD reflète les valeurs et les principes qui devraient guider et inspirer le traitement des prisonniers au Canada.

La règle 53 de l'ERMTD traite directement de la question de la dotation mixte en ce qui a trait aux détenues :

---

[10] Les juges Cory et Iacobucci étaient d'accord avec le jugement mais pas avec la majorité sur ce point particulier.

> 53. (2) Aucun membre masculin du personnel ne doit entrer dans la partie de l'établissement réservée aux femmes à moins d'être accompagné d'une agente.
> (3) Seules des agentes doivent s'occuper des détenues et les surveiller. Cela n'empêche cependant pas des membres masculins du personnel, en particulier des médecins et des enseignants, de s'acquitter de leurs devoirs professionnels dans des établissements ou parties d'établissements réservés aux femmes.

La règle est claire et sans équivoque et indique avec précision ce qui constitue la meilleure méthode de traitement des détenues. Dans l'application de la démarche adoptée par la majorité de la Cour suprême du Canada, la Règle 53 de l'ERMTD devrait guider l'interprétation et l'application des dispositions législatives canadiennes, y compris la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, en ce qui concerne leur application au traitement des détenues. Bien que certains intervenants présentent avec nettement plus de vigueur leur position au sujet de la Règle 53, cette interprétation du rôle et de l'effet de cette règle est conforme aux positions adoptées par l'ANLD, l'ACSEF, l'Enquêteur correctionnel du Canada et la Commission canadienne des droits de la personne dans leur réponse à la question des covérificateurs à ce sujet.

ii) La *Charte canadienne des droits et libertés*

Toutes les mesures que prend le gouvernement fédéral sont assujetties à la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cela vaut pour le traitement que le gouvernement réserve à toute personne incarcérée dans un établissement fédéral ou relevant de la juridiction fédérale, ainsi que pour tous les employés ou personnel travaillant dans ces établissements ou avec les détenus. Toutes les lois sont également assujetties à la *Charte*.

L'article 15 de la *Charte*, qui porte sur les droits à l'égalité, est celui qui est le plus pertinent à l'objet du présent rapport car la question de la dotation mixte dans les établissements pour soulève directement des questions relatives à l'égalité aussi bien pour le personnel que pour les détenues elles-mêmes. En vertu de l'article 15(1) :

> La Loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Dans *Conway c. La Reine* (1993), [1993] 2 S.C.R. 872, la Cour suprême du Canada examinait la question de la dotation mixte dans le contexte de la constitutionnalité des fouilles simples et des patrouilles des rangées de cellule effectuées par des gardes féminines dans les pénitenciers

d'hommes. La Cour a statué qu'il était douteux que ces pratiques constituent un traitement discriminatoire à l'égard des prisonniers par rapport aux prisonnières qui ne sont pas assujetties de la même manière à des fouilles et à une surveillance assurées par des intervenant des deux sexes. Même si ces pratiques avaient un caractère discriminatoire, la Cour a décidé qu'elles étaient protégées par l'article 1 de la *Charte*. La Cour a examiné la question du traitement différent réservé aux détenues en reconnaissant clairement que, dans ce contexte, ce traitement était en fait peut-être nécessaire par souci du maintien de l'égalité.

> La jurisprudence est claire [...] l'égalité n'implique pas nécessairement un traitement identique et, en fait, un traitement différent peut s'avérer nécessaire dans certains cas pour promouvoir l'égalité. Compte tenu des différences historiques, biologiques et sociologiques entre les hommes et les femmes, l'égalité n'exige pas que les pratiques qui sont interdites lorsque des gardiens du sexe masculin sont affectés à la garde de femmes détenues soient également interdites lorsque des agents du sexe féminin sont affectés à la garde d'hommes détenus. La réalité du rapport entre les sexes est telle que la tendance historique de la violence des hommes envers les femmes ne trouve pas son pareil dans le sens inverse, c'est-à-dire en ce sens que les hommes seraient victimes et les femmes les agresseurs. Biologiquement, la fouille par palpation ou la vérification de la poitrine d'un homme ne soulève pas les mêmes préoccupations que la même fouille effectuée par un gardien de sexe masculin sur une femme. En outre, les femmes sont généralement défavorisées par rapport aux hommes. Dans ce contexte, il devient évident que la fouille effectuée par une personne du sexe opposé n'a pas le même effet pour les hommes que pour les femmes et représente une plus grande menace pour ces dernières.

La Cour a également mentionné « l'effet humanisant de la présence de femmes à ces postes [gardien de prison] » ainsi que les répercussions positives sur le plan de l'équité en matière d'emploi de l'affectation de femmes à des postes qui, jusque-là, avaient toujours été occupés par des hommes.

Tous les facteurs examinés par la Cour dans *Conway* sont pertinents aux questions examinées dans le présent rapport et ils ont tous été évoqués par les répondants au cours des entrevues et par les intervenants, dans leurs mémoires. Ce que montre clairement *Conway* c'est que l'analyse de l'observation des principes d'égalité dans la dotation mixte est complexe. La réponse simpliste qui consiste à dire que les détenus des deux sexes doivent être traités de la même manière et que les gardiens masculins et féminins doivent également être traités de la même manière, ne concorde pas avec le droit à l'égalité garanti par l'article 15. Aux termes de cet article, les conséquences de la situation généralement désavantagée des femmes dans la société, l'impact

individuel et systémique de la violence masculine à l'égard des femmes, les différences historiques, biologiques et sociologiques entre hommes et femmes doivent être analysés en fonction de la situation particulière des détenues. De la même manière, ces questions d'égalité, notamment celles de l'équité en matière d'emploi, doivent être analysées en ce qui concerne le personnel masculin et féminin. L'information recueillie dans le cadre de ce projet de surveillance fournit les données requises pour une telle analyse.

L'approche adoptée par la Cour dans *Conway* est maintenant connue sous le nom d'approche à l'égalité véritable ou à l'égalité fondée sur les résultats. L'égalité véritable a remplacé la notion d'égalité formelle selon laquelle la similitude du traitement est l'élément déterminant de l'égalité. L'égalité véritable est axée sur les conditions qui ont créé et qui perpétuent les inégalités existant dans la situation examinée ainsi que sur les effets que peut avoir une pratique ou une politique, afin d'en déterminer les répercussions sur le plan de l'égalité. L'égalité véritable reconnaît que pour promouvoir l'égalité, il faut que les politiques et les pratiques résolvent les différences historiques et sociales. Pour bénéficier de l'égalité de traitement, les groupes désavantagés et non désavantagés doivent parfois être traités de manière différente.

Cependant, c'est le modèle d'équité formelle qui est enraciné dans l'esprit de la plupart des Canadiens pour lesquels il représente l'interprétation ultime de l'égalité. La plupart des Canadiens croient que l'égalité consiste à traiter tout le monde de la même manière. Pour la majorité d'entre eux, l'égalité signifie que l'on ne tient aucun compte des différences de race, de sexe, de handicap et (ou) d'orientation sexuelle. On considère en général que de tenir compte de ces facteurs a un caractère discriminatoire, injuste, contraire à l'égalité. Vues sous cet angle, les restrictions imposées aux IPL de sexe masculin, ou l'obligation de n'utiliser que des IPL de sexe féminin sont considérées, et c'est compréhensible, comme injustes et inappropriées. Cette conception de l'égalité transparaît clairement dans les réponses du personnel et des détenues données au cours des entrevues menées dans le cadre de ce projet. Il est absolument indispensable que le projet soit suivi par un effort d'éducation du personnel et des détenues afin de les aider à acquérir une compréhension plus large et plus réaliste de l'égalité et de l'inégalité ainsi que de tout ce que l'on devra faire pour promouvoir l'égalité. Comme cela s'est déjà produit dans les tribunaux, une telle éducation et l'exposition aux réalités et aux expériences des groupes défavorisés permettront de renoncer à l'approche formelle traditionnelle pour adopter la notion d'une égalité véritable. Il faut que cette éducation soit un élément essentiel du projet de dotation mixte si l'on veut que le personnel et les détenues parviennent à comprendre les politiques découlant de ce projet et à s'en accommoder.

Outre les droits à l'égalité prévus à l'article 15, les détenues s'appuieront très certainement sur d'autres droits en vertu de la *Charte*, pour les litiges ou la défense de leurs droits dans le contexte de la dotation mixte. Elles invoqueront notamment l'article 7 « droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne; il ne peut être porté atteinte à ces droits qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale ». L'article 12, « droit à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités » serait sans doute aussi invoqué. Dans ce contexte, les arguments

acceptés dans *Conway* seraient développés et poursuivis. On pourrait utiliser une analyse de l'égalité fondée sur l'article 15 pour appuyer les arguments fondés sur le sexe des articles 7 et 12.

iii) La *Loi canadienne sur les droits de la personne*

Le gouvernement fédéral est aussi régi par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP) lorsqu'il traite avec le personnel et les détenus. La LCDP interdit entre autres la discrimination fondée sur le sexe dans le domaine de l'emploi et de la prestation de biens, de services et d'installations. La LCDP est elle-même assujettie aux dispositions de la *Charte* et doit être interprétée et appliquée conformément à la jurisprudence de la *Charte* en matière d'égalité et de discrimination.

L'article 7 interdit absolument toute discrimination dans le domaine de l'emploi :

> 7. Cela constitue un acte discriminatoire par des moyens directs ou indirects;
> (a) de refuser d'employer ou de continuer d'employer un individu;
> (b) de le défavoriser en cours d'emploi.

Cependant, la loi reconnaît qu'il arrive parfois qu'à cause des exigences d'un emploi déterminé, il est nécessaire d'exclure certains individus ou groupes, ou de n'embaucher que les membres d'un groupe déterminé. Reconnaissant cette réalité, la Loi prévoit des exceptions à l'interdiction générale à l'égard de la discrimination et juge que ces exceptions ne constituent pas des pratiques discriminatoires. L'exigence professionnelle justifiée (EPJ) est une de ces exceptions. L'article 15 de la Loi prévoit ce qui suit :

> 15. (1) Ne constituent pas des actes discriminatoires :
> (a) les refus, exclusions, expulsions, suspensions, restrictions, conditions ou préférences de l'employeur qui démontre qu'ils découlent d'exigences professionnelles justifiées;
> (2)Les faits prévus à l'alinéa (1)*a*) sont des exigences professionnelles justifiées ou un motif justifiable, au sens de l'alinéa (1)*g*), s'il est démontré que les mesures destinées à répondre aux besoins d'une personne ou d'une catégorie de personnes visées constituent, pour la personne qui doit les prendre, une contrainte excessive en matière de coûts, de santé et de sécurité.

La protection assurée par une politique d'emploi exclusif d'IPL de sexe féminin pour les détenues ne serait cependant pas absolue. La responsabilité du fait d'autrui jouerait en cas d'exploitation par une gardienne au même titre que s'il s'agissait de violence exercée par un gardien. Cependant, étant donné le corpus considérable d'études qui montrent que les taux de violence physique et sexuelle infligée envers des femmes par des hommes sont beaucoup plus élevés que les taux de violence infligée par des femmes, la protection serait justifiée par la réduction importante du risque de violence physique et sexuelle des détenues, s'il n'y avait que

des gardiennes, ce qui serait conforme à l'effet dissuasif et préventif voulu par l'imposition de la responsabilité du fait d'autrui.

iv) Responsabilité des employeurs

Dans l'élaboration de sa politique sur la question de la dotation mixte dans les établissements pour femmes purgeant une peine de ressort fédéral, il faut que le gouvernement tienne compte de sa responsabilité possible en ce qui concerne la violence[11] physique ou sexuelle exercée par le personnel sur les détenues. Selon la jurisprudence, le Service correctionnel du Canada en tant qu'employeur, serait, dans la plupart des cas, tenu responsable de toute violence physique ou sexuelle infligée à un ou une détenue par un membre du personnel. Il serait certainement tenu directement responsable s'il s'avérait qu'il avait fait preuve de négligence dans le recrutement ou la supervision des employés, mais il est probable qu'il serait tenu d'observer la norme plus stricte de responsabilité du fait d'autrui pour la plupart des membres du personnel carcéral étant donné le caractère particulier de l'emploi et la vulnérabilité des détenu(e)s.

L'employeur qui fait preuve de négligence dans le recrutement ou le traitement d'un employé qui commet un délit civil dans le cadre de son emploi sera tenu directement responsable de cette négligence. Par exemple, si le SCC n'effectuait pas de contrôle de sélection et recrutait un homme qui avait un passé de violence sexuelle à l'égard des femmes et que celui-ci exploitait ensuite sexuellement un ou une détenue, le SCC serait probablement considéré comme directement responsable du fait de sa négligence. Pour contester une telle action, il faudrait que le SCC puisse faire valoir qu'il a pris toutes les mesures raisonnables pour empêcher que cela se produise – sélection rigoureuse et formation de tout le personnel, surveillance permanente de tout le personnel, limitation de l'accès du personnel masculin aux détenues, recrutement exclusif de gardiennes sélectionnées et formées. On peut faire valoir que, compte tenu des statistiques, de l'expérience passée, etc., le recrutement de personnel masculin, par exemple, des psychiatres ou des conseillers spirituels/religieux, est en soi une forme de négligence. Plus grande la liberté d'accès des gardiens(nes) aux détenu(e)s et plus vulnérable celles-ci, compte tenu des conditions d'accès, plus valable serait l'argument de négligence. Cependant, la jurisprudence montre qu'un critère plus strict que celui de la négligence serait probablement appliquée au SCC.

Les circonstances dans lesquelles les gardien(ne)s et les autres membres du personnel s'acquittent de leurs fonctions à l'égard des détenu(e)s sont telles qu'il est probable que le SCC serait tenu responsable du fait d'autrui, de toute violence physique ou sexuelle infligée par un(e) gardien(ne) ou un autre membre du personnel à une détenue. Selon l'interprétation de la responsabilité du fait d'autrui, également connue sous le nom de responsabilité stricte ou responsabilité sans égard aux torts, l'employeur est responsable des actes de son employé, même s'il n'y a aucun tort de la part de l'employeur. Donc, même si un employeur sélectionne, forme

[11] Le terme « violence » inclut toute activité sexuelle entre un(e) garde et un(e) détenu(e), exploitation sexuelle, harcèlement sexuel, attouchement inapproprié, négligence abusive et violence physique. Il n'inclut pas les actes ou mesures de discipline autorisés exécutés de manière appropriée conformément aux politiques ou directives en vigueur du gouvernement.

et supervise ses employés de manière appropriée, il peut être tenu responsable des délits civils (tels que violence physique ou sexuelle) commis par son employé.

La Cour suprême du Canada a récemment rendu deux décisions relatives à la responsabilité des employeurs à l'égard de la violence sexuelle d'un employé à l'égard d'enfants. Dans *Bazley* c. *Curry*, [1999] 2 L.R.C. 534, la Cour a, à l'unanimité, décidé que la Children's Foundation, organisation sans but lucratif, qui exploitait des établissements de soins pour bénéficiaires internes pour les enfants présentant des troubles affectifs, était responsable du fait d'autrui de la violence sexuelle d'un de ses employés à l'égard d'un enfant dont elle avait la garde. Dans *R.* c. *G.T.*, [1999] 2 L.R.C., la Cour a jugé, par quatre voix contre trois, que le Boys' and Girls' Club de Vernon, organisme récréatif sans but lucratif, n'était pas responsable du fait d'autrui de la violence sexuelle infligée par un employé à deux enfants qui participaient au programme du club.

Dans *Curry*, la Cour a présenté deux justifications de la politique concernant l'imposition de la responsabilité du fait d'autrui :

- elle offre un recours juste et pratique aux gens qui subissent les conséquences des fautes d'un employé – elle permet de le dédommager de manière juste et efficace;
- elle prévient tout préjudice futur.

La responsabilité du fait d'autrui est destinée à encourager les employés à gérer le risque inhérent à leur entreprise de manière à réduire au minimum le préjudice et les coûts du préjudice qui peuvent découler de cette entreprise.

Conformément aux critères établis par la Cour concernant l'application de la responsabilité du fait d'autrui, il faut montrer qu'il existe un lien entre l'entreprise et le tort causé par son employé. La Cour a dressé une liste des facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si ce lien est suffisant :

- l'occasion que l'entreprise a fournie à l'employé d'abuser de son autorité, de se trouver seul avec la victime, la supervision d'activités intimes;
- la mesure dans laquelle l'acte fautif peut avoir contribué à la réalisation des objectifs de l'employeur (et avoir été plus susceptible d'être commis par l'employé);[12]
- la mesure dans laquelle l'acte fautif était lié aux frictions, à la confrontation ou à l'intimité inhérente à l'entreprise de l'employeur – « demander ou permettre à un employé de toucher les parties intimes du corps d'un client peut accroître le risque d'attouchements sexuels » (p. 562);

[12] La dissidence dans *G.T.* a conclu que ce facteur n'est pas vraiment significatif dans les situations où des torts ont été causés intentionnellement, par exemple dans les cas de violence sexuelle, car on peut considérer que les torts intentionnels ne contribuent pas généralement à la réalisation des objectifs de l'employeur.

- l'importance du pouvoir conféré à l'employé vis-à-vis de la victime – « plus une entreprise requiert l'exercice de pouvoir ou d'autorité pour la réussite de ses activités, plus un abus de ce rapport de force pourra être attribué, à juste titre, à l'employeur » (p. 562);
- la vulnérabilité des victimes possibles à l'exercice illégitime du pouvoir de l'employé (p. 560).

La Cour a résumé les exigences comme suit :

> Pour appliquer ces considérations générales à l'agression sexuelle commise par un employé, le critère de la responsabilité du fait d'autrui découlant de l'agression sexuelle d'un client par un employé devrait être axé sur la question de savoir si l'entreprise de l'employeur et l'habilitation de l'employé ont accru sensiblement le risque d'agression sexuelle et, par conséquent, de préjudice. L'application du critère ne doit pas être machinale mais doit tenir compte des considérations de politique générale qui justifient l'imputation de la responsabilité du fait d'autrui, soit la dissuasion et l'indemnisation juste et efficace de la faute. Pour ce faire, les juges de première instance doivent examiner les tâches particulières de l'employé et décider si elles créent des occasions spéciales de commettre une faute. Compte tenu des utilisations particulières qui sont faites de l'autorité et de la confiance dans les cas d'agression d'un enfant, il faut prêter une attention spéciale à l'existence d'un rapport de force ou de dépendance, qui crée souvent en soi un risque considérable de faute (p. 563).

La Cour a rejeté l'argument selon lequel les institutions sans but lucratif devraient être dispensées de l'application de la responsabilité du fait d'autrui parce qu'elles fournissent des services nécessaires au nom du grand public. Il est probable que le gouvernement n'aurait pas plus de succès s'il demandait le même genre de dispense.

Appliquant les facteurs à la situation de fait qui lui était présentée, la Cour a jugé la Children's Foundation responsable de la violence sexuelle commise par son employé dans la situation où les employés sont censés faire tout ce qu'un père ou une mère ferait, depuis la supervision générale des enfants jusqu'à des tâches intimes telles que leur faire prendre un bain et les border dans leur lit.

> L'occasion d'exercer un contrôle personnel intime ainsi que l'autorité et la relation parentales requises par les conditions de travail ont engendré le climat propice à la perpétration de l'agression sexuelle par Curry. L'entreprise de l'employeur a créé et favorisé le risque à l'origine du préjudice causé. L'agression était non pas simplement le fruit d'un malheureux concours de circonstances, mais le résultat de la relation particulière d'intimité

> et de respect dont l'employeur a favorisé le développement, ainsi que des occasions spéciales d'exploiter cette relation qu'il a fournies (p. 567-568).

Dans l'affaire *Curry*, la décision a été unanime. Pour *G.T.*, en revanche, la décision a été prise avec avis minoritaire, la majorité jugeant que le Club de Vernon n'était pas responsable du fait d'autrui. Le Club offrait des activités récréatives de groupe dans lesquelles, de la vue de la majorité, les possibilités de violence étaient très limitées. La violence sexuelle avait été rendue possible que parce que l'agresseur était parvenu « à "altérer" la nature publique des activités ». À une seule exception près, tous les incidents de violence se sont produits en dehors du Club et des heures de travail de celui-ci. La majorité a conclu que la responsabilité ultime était trop éloignée de l'entreprise de l'employeur pour justifier qu'on invoque la responsabilité du fait d'autrui.

La violence sexuelle ou toute autre forme de violence physique dans un contexte carcéral serait un argument beaucoup plus valable que celui qui avait été invoqué dans le cas de *G.T.* et serait plus proche de la situation dans *Curry* où des « soins » étaient fournis en établissement. Bien qu'on puisse faire valoir que les enfants présentant des troubles affectifs sont plus vulnérables que les détenues, il n'en demeure pas moins que celles-ci doivent être considérées comme extrêmement vulnérables. Les pouvoirs conférés aux gardiens de prison et aux autres membres du personnel carcéral sont considérables. Les gardiens ont une multitude d'occasions d'abuser de leur autorité en demeurant seuls avec des détenues et en supervisant leurs activités intimes. Les heurts, la confrontation et l'intimité sont tous des éléments inhérents au fonctionnement d'une prison. L'autorité et le climat d'intimité qui s'attachent à la fonction des membres du personnel sont une constante des situations où ils sont en contact avec des détenu(e)s. L'exploitation sexuelle ou physique d'un(e) détenu(e) par un gardien ou une gardienne ou de nombreuses autres catégories de personnel[13] est un des facteurs les plus pertinents parmi ceux décrits dans l'affaire *Curry*. Il est probable que le SCC serait considéré comme responsable du fait d'autrui pour tous ces actes.

Les politiques et les pratiques en matière d'emploi ne pourraient constituer qu'une défense possible sur le plan de la responsabilité directe, mais non point de la responsabilité du fait d'autrui; il est donc peu probable qu'elles constituent une défense pour le SCC en cas d'acte de violence de la part d'un gardien. La sélection, la formation, la supervision, la limitation des responsabilités des gardiens de sexe masculin et (ou) le recrutement exclusif de gardiennes, constituerait une forme de prévention et donc, une façon d'éviter les accusations conformément à l'effet dissuasif de la responsabilité du fait d'autrui.

---

[13] La situation ne serait pas nécessairement la même si un(e) détenu(e) était victime de violence sexuelle ou d'une autre forme de violence physique de la part d'un autre employé. Les facteurs tels que l'opportunité, l'autorité, la vulnérabilité et l'intimité seraient nettement différents s'il s'agissait d'un préposé à l'entretien de la prison, par exemple. Dans ce contexte, l'employeur pourrait seulement être tenu responsable en vertu d'un motif d'action basé sur une faute directe, comme nous l'avons vu ci-dessus.

La protection que donne une politique consistant à n'utiliser que des IPL de sexe féminin pour les détenues ne serait pas absolue. La responsabilité du fait d'autrui jouerait dans le cas de violence de la part d'une gardienne au même titre que s'il s'agissait de violence de la part d'un gardien. La protection tiendrait à la réduction importante du risque de violence physique ou sexuelle de la part des gardiens, ce qui serait conforme à l'effet dissuasif, préventif visé par l'imposition de la responsabilité du fait d'autrui.

v) *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*

La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC) régit le fonctionnement du système correctionnel fédéral. La Loi et le règlement afférent énoncent les procédures relatives aux plaintes et aux griefs présentés par les détenu(e)s. Comme nous l'avons vu ci-dessus, la Loi doit être interprétée et appliquée conformément à la *Charte* et à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et, dans la mesure du possible, aux instruments internationaux pertinents, y compris les *Règles minima pour le traitement des détenus*.

5. COMMENTAIRE ET RECOMMANDATIONS

a) Introduction

Lorsque Madame la juge Arbour a examiné la question de la dotation mixte dans le cadre de la *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, elle a accepté deux arguments en faveur de la dotation mixte : l'égalité des opportunités et l'effet « normalisant » de la présence de travailleurs de sexe masculin dans les établissements pour femmes. À propos des arguments contre la dotation mixte, elle a cité les éléments de preuve présentés à la Commission par les délinquantes et par les intervenants, à l'effet que les cas de violence passés seraient amplifiés ou évoqués à nouveau par les intervenants de première ligne de sexe masculin et que cela compromettrait le processus de guérison des victimes de ces actes de violence. Elle citait également les craintes que la présence d'hommes ne se traduisent par une augmentation du nombre des atteintes à la vie privée. En fin de compte, elle a autorisé le maintien du statu quo en ce qui concernait la dotation mixte mais à condition seulement que certaines garanties soient fixes :

> Toutefois, à tout prendre, je ne suis pas convaincue que l'on devrait à ce stade s'immiscer dans la politique de la dotation du Service correctionnel. À mon avis, la clé du succès de l'intégration des sexes dans les unités résidentielles des établissements correctionnels de femmes repose sur la sélection et la formation du personnel, sur des protocoles d'emploi explicites et sur un contrôle adéquat. À la lecture des documents qui m'ont été présentés, le processus de sélection et de formation pour les nouveaux établissements me paraît satisfaisant. J'espère cependant que ce processus subsistera après l'embauche du premier groupe d'employés des nouveaux établissements. Encore là, en raison des effectifs restreints, il y a risque que le personnel de remplacement, au cours des prochaines années, ne bénéficie pas de la même formation intensive que celle offerte lors de la phase de lancement des opérations[14].

Le Projet de vérification de la dotation mixte dans les établissements pour femmes avait pour mandat d'évaluer l'incidence systémique de cette dotation sur les détenues et sur le personnel, de cerner les questions opérationnelles et d'orientation et de soumettre les recommandations pertinentes. Cette évaluation soulève implicitement la question de savoir si les pratiques actuelles en matière de sélection, de formation ainsi que la mise en œuvre du Protocole national ont réussi à atteindre l'objectif « d'intégration des sexes ». Elle pose aussi implicitement la question de savoir dans quelle mesure la présence de travailleurs masculins dans les établissements pour femmes a suscité des incidents d'atteinte à la vie privée et d'inconduite sexuelle. La question supplémentaire à laquelle il convient de répondre est celle de l'incidence de la présence de travailleurs de sexe masculin sur la guérison des délinquantes qui ont été exposées à la violence dans leur passé. On doit noter qu'au cours de la phase I du projet, notre mandat a été élargi afin

[14] *Op. cit.*, p. 235

d'inclure des incidents d'inconduite sexuelle de la part de non-détenus, de quelque catégorie qu'ils soient.

La présente section reprend les résultats et présente les conclusions et les recommandations relatives à l'efficacité de la sélection, de la formation et du *Protocole opérationnel national – Dotation de travailleurs de première ligne dans les établissements pour femmes et les unités à sécurité maximale du SCC*, appelé politique de dotation mixte. Nous utiliserons l'information que nous avons recueillie au cours des trois années de ce projet pour évaluer dans quelle mesure la sélection, la formation et les protocoles réussissent à assurer l'intégration des sexes et si ces mesures sont prises et continueront à l'être. Nous effectuons cette analyse dans un contexte juridique canadien et international, et nous appliquons pour cela les notions d'égalité définies par nos tribunaux et décrites dans la section consacrée aux résultats; nous évaluons enfin l'information recueillie à la lumière des recherches générales et des publications faites dans ce domaine.

b) Avantages et inconvénients de la dotation mixte : Conclusions et recommandations

La question de l'emploi d'hommes dans les établissements pour femmes est effectivement complexe. Au cours de nos entrevues et de nos consultations, nous avons entendu des opinions et des impressions très diverses. Bon nombre d'entre elles faisaient écho aux problèmes et aux préoccupations évoqués par Madame la juge Arbour et mentionnés dans l'introduction à la présente section.

L'intégration des sexes est une question controversée. Elle doit tenir compte de la dignité et de la sécurité des détenu(e)s et des travailleurs (travailleuses). Elle soulève une question fondamentale : comment est-il possible de protéger la dignité et la sécurité des détenus ainsi que du personnel tout en assurant la meilleure protection possible aux détenu(e)s contre les atteintes à leur vie privée et l'inconduite sexuelle de la part de membres du personnel et d'autres non-détenus? Il faut également que nous examinions s'il est possible d'appliquer des pratiques d'emploi équitables.

Comme nous l'avons indiqué, la justification de l'emploi de travailleurs masculins comme intervenants de première ligne dans les établissements pour femmes comporte deux thèmes principaux. Les notions de mérite et de pratiques d'emploi équitables sont fondamentales pour les syndicats et leurs membres. En vertu de ces principes, les employeurs devraient recruter et promouvoir les travailleurs en fonction de leurs connaissances, de leurs compétences et de leur expérience, et non de leur sexe, de leur race ou de leur origine ethnique, de leur état apparent de personnes non handicapées, ou de leur orientation sexuelle. Tous les travailleurs, hommes et femmes, devraient être traités équitablement et conformément aux conventions collectives. Dans le cas de la dotation du personnel des pénitenciers, le syndicat propose que les intervenants de première ligne de sexe masculin soient embauchés dans les établissements pour femmes au mérite et qu'ils devraient être autorisés à faire ce que les agents de correction de sexe féminin sont elles-mêmes autorisées à faire dans les établissements pour hommes. On fait également valoir que cette similarité de la fonction et des restrictions est nécessaire, compte tenu des garanties relatives à l'égalité contenues dans la *Charte canadienne des droits et libertés.*

L'autre argument principal en faveur de l'emploi d'hommes aux postes d'intervenant de première ligne dans les établissements pour femmes est qu'ils constituent des modèles de comportement positif qui peuvent favoriser la réadaptation et la réinsertion sociale des détenues. Un grand nombre, pour ne pas dire la majorité, des délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral sont des survivantes de violence sexuelle et physique et bon nombre d'entre elles n'ont jamais eu de relation positive avec un homme qui les respecte, qui fait preuve de bonté à leur égard et qui n'a pas d'attitude discriminatoire à leur égard. L'emploi d'hommes qualifiés comme intervenants de première ligne permettrait aux délinquantes d'apprendre à connaître des hommes compétents et compréhensifs qui les aideraient à guérir des violences auxquelles elles ont été soumises dans le passé, ainsi que d'apprendre à travailler avec de tels hommes.

Ceux qui sont opposés à ce que des hommes travaillent comme intervenants de première ligne invoquent trois raisons principales. La première est le risque accru d'atteinte à la vie privée et d'inconduite sexuelle ainsi que le risque connexe que cela ravive leurs craintes et produisent des « retours en arrière » que leur rappellent les violences passées auxquelles elles avaient été soumises par des hommes en position d'autorité. La possibilité apparente ou réelle d'autres violences et/ou cas d'inconduite sexuelle peut compromettre le processus de guérison chez de nombreuses détenues. On fait également valoir que le pourcentage élevé de violences sexuelles vécues par les détenues, en particulier dans le cadre de relations de confiance avec un homme, justifie l'emploi exclusif d'intervenants de première ligne de sexe féminin. Selon les tenants de ce point de vue, les dispositions relatives à l'égalité de la *Charte canadienne des droits et libertés* appuient la protection de la vie privée et la sécurité personnelle des détenues.

Une autre thèse fondamentale conteste la notion selon laquelle les détenues connaîtront un environnement normalisant si des hommes travaillent comme intervenants de première ligne. On soutient que la nature même du déséquilibre du pouvoir inhérent à cette relation entre la détenue et le gardien ne peut pas être considérée comme ayant un effet normalisateur. Une relation positive normalisée entre un homme et une femme n'est possible que si l'équilibre du pouvoir est meilleur. Certes, il est vrai que la plupart des délinquantes ne jouissent pas d'une complète égalité avec les hommes au sein de la collectivité, mais l'autorité considérable que les intervenants de première ligne exercent sur la vie quotidienne des détenues est aux antipodes d'un rapport fondé sur l'égalité.

Un troisième sujet de préoccupation a trait à l'incidence qu'ont sur les intervenants de première ligne de sexe féminin les restrictions nécessaires imposées au rôle de leurs collègues masculins dans les établissements pour femmes. Les IPL de sexe féminin doivent assumer toutes les tâches de sécurité à caractère invasif, ce qui réduit souvent leur rôle dans le domaine du counselling, de la planification prélibératoire et de la prestation de programmes. Ces intervenantes doivent également assumer une part importante du travail de nuit. On fait valoir que les IPL de sexe masculin font essentiellement un travail différent, travail qui, et c'est compréhensible, est plus populaire auprès des détenues, étant donné que les hommes ne font pas de fouilles à nu, d'analyses d'urine, de fouilles par palpation ou de fouilles sommaires. On considère donc que le personnel féminin est plus désavantagé et que ses conditions de travail souffrent de la présence d'IPL de sexe masculin.

Il est évident qu'il faut trouver une solution à la controverse inhérente à la dotation mixte lorsque l'on considère les conséquences chez notre voisin du Sud où il n'existe pas de politique efficace de protection des détenues contre l'inconduite sexuelle. Le système carcéral américain a été condamné dans deux rapports faisant état de violence sexuelle généralisée à l'égard des détenues. Bien que les méthodes correctionnelles canadiennes fonctionnent selon des principes très différents des méthodes américaines, les Canadiens ne doivent pas oublier que les possibilités de violence existent aussi chez eux. Un rapport de décembre de 1996 de la Human Rights Watch des États-Unis, intitulé *All Too Familiar: Sexual Abuse of Women in U.S. Prisons*[15], montre, de manière frappante, les diverses formes de violence auxquelles les détenues sont soumises. Le rapport de 1998 d'Amnistie internationale, intitulé *'Not part of my sentence' - Violations of the Human Rights of Women in Custody,* demandait que les détenues ne soient supervisées que par du personnel féminin, et qu'elles soient mieux protégées contre les représailles lorsqu'elles déclarent avoir été victimes de violence. Selon ce rapport, les viols et les autres formes de violence sexuelle déclarés ne sont probablement que la pointe de l'iceberg et c'est la raison pour laquelle Amnistie internationale réclame que les détenues soient uniquement supervisées par du personnel féminin.

Les mémoires soumis par un certain nombre d'organisations soulignaient la nécessité pour le Canada de respecter ses engagements internationaux dans le domaine des droits de la personne, notamment son accord concernant l'application volontaire de l'Ensemble des Règles minima des Nations Unies pour le traitement des prisonniers, qui obligerait le Canada à n'utiliser que des intervenants de première ligne de sexe féminin dans les établissements pour femmes.

Dans notre deuxième rapport annuel, nous recommandions que les établissements fédéraux pour femmes continuent à engager des hommes, mais **uniquement** si toutes les conditions qui suivent étaient mises en application :

- que les politiques et pratiques en matière d'embauche, de sélection et de formation demeurent toutes en vigueur et qu'on revienne à la formation de dix jours axée sur les femmes;
- qu'on établisse et applique des politiques efficaces qui précisent les rôles qui conviennent aux IPL de sexe masculin et les restrictions qui s'appliquent;
- que les politiques et pratiques observent et respectent les besoins d'une minorité importante de délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral, qui expriment avec force leur incapacité ou manque de volonté d'avoir à traiter avec des hommes dans les unités résidentielles après l'heure de rentrée; nous recommandions aussi que la présence d'hommes dans les unités résidentielles après l'heure de rentrée ne soit pas permise;
- que les IPL de sexe masculin devraient composer au maximum 20 % du nombre total des intervenants.

Au cours des visites sur place que nous avons effectuées pour ce rapport final, nous avons noté les points suivants en ce qui concerne les quatre garanties minimales :

---

[15] *Human Rights Watch* (1996), All Too Familiar: Sexual Abuse of Women in U.S. State Prisons, p. 1-2.

- Dans un certain nombre d'établissements, il n'y a pas eu de sélection ni de formation des intervenants de première ligne depuis neuf mois. Nous avons constaté que 26 des 82 répondants membres du personnel n'avaient pas encore suivi de formation axée sur les femmes, et que 24 autres en avaient suivi une version très abrégée. Un nombre important d'agents de correction de sexe masculin avaient été mutés directement de pénitenciers pour hommes vers plusieurs établissements pour femmes, sans aucun processus de sélection; neuf mois plus tard, au moment de nos entrevues, ces hommes attendaient encore de suivre une formation axée sur les femmes;
- Dans les établissements où une formation avait été donnée, les dix jours normaux de formation avaient été ramenés à deux à cinq jours au total;
- Il y avait des violations importantes du Protocole national, en dehors des fouilles à nu, et des fouilles sommaires/par palpation dans les établissements qui employaient des IPL de sexe masculin. Il importe de noter que si les délinquantes signalaient un nombre important de violations du Protocole et d'incidents comportant des atteintes à leur vie privée et d'inconduites sexuelles, le personnel en signalait également, bien que moins fréquemment. Dans la plupart des établissements, les IPL de sexe masculin ne manifestaient pas leur présence; ils ne frappaient pas avant de tirer le rideau de protection de la vie privée des détenues; ils participaient aux extractions de cellule, et effectuaient des dénombrements seuls ou jumelés avec d'autres hommes, même la nuit. Il faut également noter que le nombre d'incidents dans lesquels les femmes étaient partiellement ou complètement déshabillées n'a pas augmenté au cours de cette période;
- La non-observation volontaire et générale du Protocole national par de nombreux membres du personnel montre qu'au mieux, la formation n'est pas parvenue à leur faire comprendre pourquoi des restrictions sont nécessaires, et qu'ils doivent respecter le Protocole;
- Au cours des entrevues, 59 % des membres du personnel ont déclaré qu'ils « connaissaient un peu » ou « ne connaissaient pas du tout » le Protocole et 74 % ont été incapables de nommer une seule disposition de ce Protocole;
- La notion de quota est difficile à concrétiser et son adoption entraîne nécessairement l'intervention de décideurs extérieurs au SCC. C'est une notion controversée. En revanche, certains directeurs de prison ont déclaré qu'ils craignaient que si l'on ne fixait pas de plafond, il y aurait une augmentation considérable du nombre d'IPL de sexe masculin, étant donné l'imminence de vacances dans ce poste.

Il semble que, dans l'ensemble du système, on comprenne mal la nécessité de l'application rigoureuse de certaines politiques et pratiques conçues pour protéger les détenues contre les atteintes à leur vie privée et l'inconduite sexuelle. À tous les niveaux, dans les établissements, dans les régions et à l'administration centrale, nombreux sont ceux pour qui les notions d'égalité sont souvent fondées sur les mêmes méthodes de traitement; c'est-à-dire que les IPL de sexe masculin dans les établissements pour femmes devraient pouvoir remplir exactement les mêmes tâches que les IPL de sexe féminin dans les établissements pour hommes. Ceux qui comprennent ce que signifie l'égalité véritable reconnaissent les différences entre les deux situations, la dynamique des sexes et/ou du pouvoir ainsi que les effets des violences sexuelles sur les femmes. Par exemple, bien que les atteintes à la vie privée puissent avoir un effet négatif sur les détenus aussi bien que sur les détenues, les incidences pour une détenue qu'un IPL de sexe masculin regarde se déshabiller sont différentes de ce qu'elles sont pour un détenu qui se déshabille devant une IPL de sexe féminin. Ils peuvent tous deux se sentir gênés d'être observés par un membre du

personnel de sexe opposé, mais il est plus probable que la détenue éprouvera un sentiment de peur, de dégradation et de violation. Cela lui rappellera sans doute le contexte social et personnel dans lequel elle a fait l'objet d'actes de violence de la part d'un homme. Même chez les employés qui avaient reçu une formation, beaucoup étaient incapables de se souvenir du contenu de celle-ci ou d'expliquer les raisons pour lesquelles des restrictions étaient imposées aux IPL de sexe masculin comme le prévoit le Protocole national. La formation des intervenants de première ligne ne les a certainement pas sensibilisés à la nécessité d'observer certaines restrictions ou d'utiliser une approche axée sur les femmes. En outre, les dispositions du Protocole national pour combattre les violations ne sont jamais appliquées. Le système pénitentiaire a été conçu pour des détenus de sexe masculin. Les prisons fédérales accueillent une dizaine de milliers d'hommes et seulement quelques centaines de femmes chaque année. La tâche de réadaptation et de réinsertion des détenues coûte individuellement beaucoup plus cher. Dans ce contexte social ou historique, il faut absolument prendre des mesures pour faire face aux coûts plus élevés d'élaboration, de prestation et de gestion de programme de manière permanente. Il est tout aussi important de mettre en place un maximum de ressources dans les établissements où les délinquantes purgent leur peine. Bien que le SCC et le gouvernement fédéral se soient clairement engagés à augmenter les ressources destinées aux détenues afin de créer des établissements régionaux pour femmes, il faudrait également prévoir un financement additionnel permanent réservé à la formation et à la sélection du personnel ainsi qu'au travail systémique nécessaire pour modifier la culture d'organisation pour instaurer une égalité véritable.

Le développement d'une meilleure compréhension des complexes questions d'égalité des sexes a été marqué par un autre changement d'orientation fondamental, l'an dernier. Une idée d'ensemble plus claire se dégage des réponses des délinquantes et des membres du personnel concernant chaque aspect du Protocole de dotation mixte. La majorité des délinquantes et des membres du personnel qui ont répondu à notre question, reconnaissent que les fonctions de sécurité impliquant un contact, ce que l'on appelle habituellement le travail de première ligne, ne constituent pas des rôles qui conviennent aux IPL de sexe masculin. Il est particulièrement intéressant de constater le changement d'attitude des délinquantes à l'égard de la présence d'hommes dans les unités résidentielles la nuit. La majorité des répondantes y sont maintenant opposées. On ne peut que s'interroger sur le rapport que cela peut avoir avec l'augmentation des atteintes à la vie privée et l'interruption et (ou) l'érosion de la sélection et de la formation. Cet aperçu permet de dire que lorsque des délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral approuvent l'emploi d'intervenants de première ligne de sexe masculin, elles veulent en fait avoir accès à des hommes qui remplissent des fonctions de counselling, d'établissement de programmes et de planification prélibératoire. Elles ne veulent pas d'hommes qui remplissent des fonctions de sécurité impliquant un contact. Comme le poste d'intervenant de première ligne combine le travail de sécurité de première ligne avec d'autres fonctions de counselling et de prestation de programmes, la seule façon pour les femmes d'avoir accès à ces hommes dans ces fonctions non liées à la sécurité, dans la situation actuelle, est que l'on continue à utiliser des intervenants de première ligne qui ne remplissent pas des fonctions de sécurité impliquant un contact.

Plusieurs autres tendances se sont dégagées au cours de l'année écoulée. Il y a un renouvellement plus important des IPL de sexe masculin et féminin dans la plupart des établissements pour

femmes, ce qui a créé d'énormes difficultés en matière de dotation. Les facteurs qui ont contribué à ces mouvements d'effectif paraissent être les suivants :

- Comme nous l'avons déjà indiqué, le personnel féminin est mécontent de la priorité accordée aux fonctions de sécurité par rapport aux fonctions de prestation de programmes et de counselling. Du fait des restrictions imposées au rôle des IPL de sexe masculin, leurs collègues féminines ont été obligées, de façon disproportionnée, d'assumer les quarts de nuit et les fonctions de sécurité impliquant un contact. Les répondants ont noté que le fait que seules des femmes effectuaient des procédures de sécurité invasives, a eu de nombreuses incidences. Les IPL remplissent en fait des fonctions différentes, selon qu'il s'agit d'hommes ou de femmes. Les IPL de sexe féminin passent une bonne partie de leurs quarts à faire le « sale travail » plutôt que le travail pour lequel elles pensaient avoir été essentiellement recrutées, c'est-à-dire, le counselling, la planification prélibératoire, la prestation de programmes. Leurs compétences dans ces domaines sont donc sous-utilisées, ce qui pousse beaucoup d'entre elles à s'en aller.

- Les intervenants de première ligne de sexe masculin se sont déclarés frustrés par les restrictions imposées à leur rôle. Ils sont sensibles à ces restrictions et les considèrent comme une insulte à leur confiance professionnelle. Ces travailleurs veulent s'acquitter de toutes leurs responsabilités, dans tous les domaines, de manière compétente et complète. Ils ont l'impression « qu'on les considère comme des harceleurs et des violeurs en puissance », qu'importe ce qu'ils sont en réalité. Ils reconnaissent cependant aussi leur vulnérabilité, à cause de leur sexe, lorsqu'ils travaillent avec une population féminine dont de nombreux éléments ont des comportements sexuels réactionnels qui posent problème. Les IPL de sexe masculin ont également exprimé leurs inquiétudes devant le fardeau excessif imposé à leurs collègues féminines en ce qui concerne les fonctions correctionnelles et les quarts de nuit. Ils voudraient assumer leur part du travail mais le Protocole national les en empêche. Ce sentiment de frustration et l'impression qu'on fait fi de leur conscience professionnelle a peut-être contribué au départ de bon nombre d'entre eux.

La dotation initiale des postes d'IPL a donné lieu à une campagne de recrutement publique qui, dans la plupart des cas, a suscité des centaines de candidatures d'hommes et de femmes ayant une expérience appropriée du travail avec des jeunes filles et des femmes. Cette méthode de dotation semble avoir maintenant été écartée, si bien que la seule source de dotation est maintenant constituée par de nouvelles recrues générales et par des mutations latérales d'employés de pénitenciers pour hommes.

Tous ces facteurs, auxquels s'ajoutent les gels budgétaires, ont eu un effet cumulatif de suspension périodique de la formation et de la sélection des intervenants de première ligne, et par la suite, de violations du Protocole national.

En résumé, compte tenu :

- de violations nombreuses et souvent volontaires du Protocole de dotation mixte;
- de l'incapacité d'offrir une formation pouvant modifier les attitudes, qui sont systémiques, de ceux qui considèrent que le Protocole de dotation mixte est injuste et discriminatoire au lieu d'être fondé sur une égalité véritable;

- de l'interruption prolongée de la sélection et de la formation, y compris pour les agents de correction de sexe masculin venus de pénitenciers pour hommes à la suite d'une mutation latérale;
- du changement d'orientation et de la clarté plus grande des positions adoptées par la majorité des détenues qui ne veulent plus que des hommes remplissent des fonctions de sécurité entraînant des contacts;
- du fait que le Protocole a créé une situation qui a des effets négatifs sur le rôle des IPL de sexe féminin et fait implicitement du travail de leurs collègues masculins une fonction différente;
- du sentiment de confusion et de démoralisation engendré chez les IPL de sexe masculin par la nécessité de restreindre leurs rôles comme l'exigent la protection de la vie privé et de la sécurité des détenues;
- de la situation systémique historique des femmes purgeant une peine de ressort fédéral dans les pénitenciers et du besoin de ressources plus élevées que cela entraîne pour assurer la garde, les soins et la réinsertion sociale de ces détenues;
- de l'évolution de la notion d'égalité véritable en ce qui concerne les intervenants de première ligne et les détenues purgeant une peine de ressort fédéral compte tenu du fait que le Canada a signé l'Ensemble des Règles minima des Nations Unies pour le traitement des prisonniers, aux termes duquel le Canada ne doit employer que des intervenants de première ligne de sexe féminin dans les établissements pour femmes;

nous sommes parvenus à la conclusion que ces normes, y compris la nécessité d'utiliser exclusivement des intervenants de première ligne de sexe féminin, sont des normes minimales essentielles pour protéger ces femmes vulnérables contre l'inconduite sexuelle. Nous nous sommes appuyés sur ces conclusions pour présenter les recommandations suivantes :

Recommandation 1 :

Il est recommandé qu'il soit interdit à des hommes d'occuper des postes d'intervenants de première ligne. Cela signifierait notamment que ceux-ci ne seraient pas autorisés à remplir de fonction de sécurité dans les unités résidentielles et d'isolement, dans les équipes d'extraction de cellule quelle que soit l'heure de la journée, ni à remplir des fonctions d'escorte de quelque type que ce soit.

Comme nous l'avons indiqué plus tôt, on a étendu le mandat du projet de vérification à la protection des délinquantes contre l'inconduite sexuelle d'un non-détenu quel qu'il soit. Il est donc indispensable d'adopter une approche générale à la prévention de l'inconduite sexuelle et de traiter efficacement et équitablement les allégations à ce sujet. Dans une des sections qui suivent, nous examinerons de quelle manière traiter les allégations d'inconduite sexuelle. La présente section porte sur la prévention des atteintes à la vie privée et sur l'inconduite sexuelle de la part d'un non-détenu, quel qu'il soit.

Le nombre d'atteintes à la vie privée des détenues par des intervenants de première ligne du sexe masculin a augmenté l'an dernier. En dehors de l'augmentation des violations dont étaient surtout responsables des IPL de sexe masculin, la vaste majorité des allégations d'inconduite sexuelle faites par les femmes purgeant une peine de ressort fédéral visaient des personnes autres

que ces IPL. (La section consacrée aux Résultats décrit de manière plus complète les incidents présumés portés à l'attention des covérificateurs au cours de notre travail.) Manifestement, pour protéger les délinquantes contre l'inconduite sexuelle d'un non-détenu, quel qu'il soit, il faut également éliminer à la sélection les personnes dont l'attitude et le comportement sont inappropriés et recruter celles qui ont l'attitude, les connaissances et l'expérience appropriées. La meilleure façon d'assurer la bonne conduite des employés est de recruter les personnes qui conviennent à la situation. En leur fournissant en outre une formation axée sur les femmes, cela les préparerait à travailler en tenant compte des besoins et des points vulnérables particuliers aux détenues.

La sélection et la formation des travailleurs et des bénévoles, l'application de protocoles et de politiques efficaces, et l'imposition de certaines restrictions aux hommes en ce qui concerne le travail de sécurité et de première ligne font partie de stratégies de prévention efficaces. Il faut que la formation initiale et permanente contienne des informations suffisantes et appropriées sur le harcèlement sexuel et l'inconduite sexuelle. Cette formation devrait comprendre les éléments suivants :

- le contenu et la justification des lois, des politiques et des restrictions conçues pour protéger les délinquantes contre les atteintes à leur vie privée et contre l'inconduite sexuelle;
- la nécessité de respecter les lignes de démarcation entre les responsabilités professionnelles, ainsi que la nature, la dynamique du pouvoir et les responsabilités de relations fondées sur la confiance;
- une description des personnes qui courent le plus de risque, des situations à risque élevé, ainsi que des effets d'une inconduite sexuelle sur la victime afin d'être mieux armé pour éviter, repérer les violations et en rendre compte.

Recommandation 2 :

Il est recommandé que toutes les personnes qui travaillent dans un établissement pour femmes purgeant une peine de ressort fédéral, y compris les centres de traitement régionaux et les centres correctionnels communautaires, soient soumises à une sélection et suivent une formation axée sur les femmes afin de s'assurer qu'elles ont les attitudes, les connaissances et l'expérience appropriées. La formation axée sur les femmes devrait s'étendre sur une période d'au moins dix jours et venir s'ajouter à la formation de base. La sélection devrait comprendre des vérifications du casier judiciaire afin de déterminer l'existence éventuelle de condamnations au criminel de nature sexuelle.

Comme nous l'avons déjà indiqué, on n'a, jusqu'à présent, jamais reconnu la nécessité du dégagement de sommes permanentes pour doter correctement les établissements hébergeant des femmes; on n'a pas non plus reconnu que, sur une base individuelle, ces sommes seraient probablement nettement plus élevées pour les femmes que pour les hommes. Des progrès ont été récemment réalisés dans ce domaine car plus d'argent est dépensé pour chaque détenue, ainsi que dans le domaine de la sélection et de la formation du personnel. Une certaine érosion de ce financement s'est cependant déjà produite au cours de l'année écoulée. Cette recommandation exige le dégagement de sommes permanentes plus importantes ainsi que la protection des sommes exclusivement réservées aux établissements hébergeant des délinquantes. Les

répondants et les parties intéressées ont pris nettement position en faveur d'un processus de sélection et de formation adéquat et financé en permanence pour tous les membres du personnel. Compte tenu des problèmes de responsabilité déjà examinés, il est indispensable que le SCC montre qu'il a pris toutes les mesures possibles pour éliminer les employés qui ne conviennent pas à cause des risques d'inconduite sexuelle qu'ils présentent, et qu'une formation adéquate soit dispensée pour assurer un comportement approprié et l'observation des politiques, des protocoles et des exigences juridiques.

Recommandation 3 :

Il est recommandé que des sommes suffisantes soient allouées pour assurer une sélection efficace, ainsi qu'une formation initiale et permanente axée sur les femmes, et que ces sommes soient fournies de manière permanente et totalement protégées pour chaque établissement hébergeant des délinquantes.

Le risque d'atteintes à la vie privée et d'inconduite sexuelle, y compris l'agression sexuelle, n'existe pas seulement dans le contexte des fonctions de sécurité remplies par les hommes. Il y a eu des allégations d'incidents au cours des 27 derniers mois dans un certain nombre de situations à risque élevé impliquant d'autres membres du personnel, des employés contractuels et des bénévoles de sexe masculin, ainsi que des délinquantes. Parmi les situations qui, de par leur nature même, accroissent les risques, on peut citer :

- les possibilités pour un agresseur potentiel de se trouver seul avec une délinquante, en particulier dans un secteur non observable;
- l'agresseur potentiel occupe une position de confiance ou d'autorité;
- l'agresseur potentiel est en mesure de récompenser ou de punir une détenue selon qu'elle se soumet à ses ordres ou qu'elle refuse de le faire;
- le contact physique fait partie des responsabilités, notamment les fouilles par palpation, les fouilles sommaires;
- lorsque les craintes assumées pour la sécurité prévalent systématiquement sur les droits à la vie privée notamment lorsque la présence d'un homme dans les unités résidentielles n'est pas annoncée ou lorsque celui-ci ne frappe pas avant de tirer le rideau de protection de la vie privée;
- l'agresseur potentiel connaît intimement la victime.

Dans la plupart des établissements pour femmes purgeant une peine de ressort fédéral, certains membres du personnel et employés contractuels occupent des fonctions qui, en elles-mêmes, présentent un risque accru d'incidents d'inconduite sexuelle et de risque d'allégations à leur égard. Ces postes, tels que ceux du personnel chargé des loisirs, des préposés à l'entretien, des instructeurs d'atelier, des conseillers religieux/spirituels et des agents qui s'occupent des magasins et de la fourniture d'articles à usage personnel aux détenues créent des situations dans lesquelles ces hommes se trouvent fréquemment seuls avec une délinquante dans des secteurs non observables. Nous avons entendu dire à de nombreuses reprises que la conception des bâtiments est telle qu'il y a des violations constantes du Protocole du fait qu'on permet à des femmes de se retrouver seules avec un travailleur masculin dans ces secteurs non observables. Certains répondants ont recommandé des postes réservés aux femmes pour certains genres de

programmes, en particulier le poste d'animateur de programmes pour les survivantes de violence sexuelle. En outre, il faudrait que, lorsqu'il s'agit de postes à risque élevé qui ne sont pas occupées par des femmes, les employés se trouvent toujours dans des endroits placés sous observation permanente.

Recommandation 4 :

Il est recommandé que les postes à risque élevé soient exclusivement occupés par des femmes ou que des changements soient adoptés de manière que les détenues ne se retrouvent jamais seules avec un employé de sexe masculin dans un secteur non observable. En outre, il conviendrait que le Bureau de la sous-commissaire pour les femmes procède à un examen de tous les postes afin de déterminer si certains postes ou contrats devraient être réservés à des femmes. Une telle restriction devrait être directement liée au risque élevé d'inconduite sexuelle à l'égard de délinquantes.

Compte tenu de cet ensemble de recommandations, la question qui se pose ensuite est de savoir comment les mettre en œuvre du fait des controverses qu'elles pourraient susciter. En vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, une politique de recrutement exclusif d'IPL de sexe féminin peut être justifiée comme exigence professionnelle et, à ce titre, constituerait une exception à l'interdiction que fait la Loi de la discrimination fondée sur le sexe dans le domaine de l'emploi. On pourrait également prendre d'autres mesures en vertu de la *Charte des droits*. Nous examinons ces concepts en détail à la section ci-dessous.

c) Mise en œuvre de la recommandation 1

i) Exigence professionnelle justifiée

De nombreux répondants craignaient que l'adoption d'une politique d'emploi exclusif d'IPL de sexe féminin serait inéquitable et contraire au droit. Cependant, de solides arguments juridiques permettent d'appuyer, peut-être même d'exiger, une politique d'emploi exclusif d'IPL exclusivement de sexe féminin pour s'occuper des délinquantes. L'exigence professionnelle justifiée (EPJ) établie en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est le mécanisme grâce auquel ce qui pourrait paraître, au premier abord, être une pratique discriminatoire en matière d'emploi, est considéré non discriminatoire parce qu'elle sert une fonction importante et positive. La politique de dotation mixte actuelle, qui restreint les fonctions des IPL de sexe masculin, constitue aussi, apparemment, une pratique discriminatoire qui aurait besoin d'être justifiée comme EPJ. Les arguments pour en faire des EPJ dans les deux cas seraient essentiellement les mêmes. Cependant, les résultats et l'analyse présentés dans le présent rapport montrent que pour que la politique puisse être considérée comme une EPJ, il faudrait actuellement que seules des IPL de sexe féminin s'occupent des délinquantes. L'option moins discriminatoire qui consiste à restreindre les activités des gardiens de sexe masculin peut, de prime abord, paraître plus acceptable, mais on a pu constater qu'elle était inadéquate et inefficace. Dans la suite de cette étude, nous nous efforçons donc de déterminer s'il est justifié d'utiliser exclusivement des IPL de sexe féminin pour s'occuper des délinquantes et de faire de cette politique une EPJ. La décision finale à ce sujet devra être prise par un tribunal des droits de la personne, ou par un tribunal compétent, en cas de contestation de cette politique.

Une très grande partie de ce rapport est liée à la question de l'EPJ; il s'agit en effet de déterminer dans quelle mesure le fait d'être une femme est une exigence légitime et nécessaire pour occuper un poste d'IPL auprès de détenues. Les données recueillies et présentées dans ce rapport fournissent les arguments pour et contre cette proposition et constituent la base sur laquelle l'évaluation de l'EPJ devrait être fondée. Il ne nous est pas possible de reprendre tous les résultats pertinents et l'analyse contenue dans le rapport dans cette discussion de l'EPJ. L'objet de la présente section est de fournir un aperçu du cadre dans lequel l'information que nous présentons devrait être placée pour justifier l'EPJ.

L'énoncé classique des exigences concernant l'EPJ est fourni par la décision de la Cour suprême du Canada de 1982 dans *Ontario (Commission des droits de la personne c. Etobicoke, (1982) 1 L.R.C. 202* et a été cité dans la plupart des affaires d'EPJ depuis :

> [...] Pour constituer une exigence professionnelle réelle, une restriction comme la retraite obligatoire à un âge déterminé doit être imposée honnêtement, de bonne foi et avec la conviction sincère que cette restriction est imposée en vue d'assurer la bonne exécution du travail en question d'une manière raisonnablement diligente, sûre et économique, et non pour des motifs inavoués ou étrangers qui visent des objectifs susceptibles d'aller à l'encontre de ceux du Code. Elle doit en outre se rapporter objectivement à l'exercice de l'emploi en question, en étant raisonnablement nécessaire pour assurer l'exécution efficace et économique du

travail sans mettre en danger l'employé, ses compagnons de travail et le public en général. (p. 64-65)

En tant qu'exception à l'interdiction générale de toute discrimination, l'EPJ doit être structurée de manière stricte et restrictive et examinée très attentivement. L'exigence doit être clairement reliée aux besoins et à l'exécution du travail. Elle doit avoir fait l'objet d'une réflexion approfondie, notamment d'un examen complet des autres options qui ne sont pas discriminatoires ou moins discriminatoires. Par ailleurs, il faut qu'elle s'appuie sur des preuves crédibles. Selon la Cour suprême du Canada, « Si l'objet général de la norme est relié de manière rationnelle à l'exécution du travail particulier La norme pertinente a été appliquée parce que l'on croyait sincèrement à sa nécessité et que son application sous sa forme existante est raisonnablement nécessaire pour que l'employeur atteigne son but légitime sans subir de préjudice excessif, la norme est une EPJ. » (par. 67 de l'arrêt *BCGSEU*).

La Cour suprême du Canada a récemment rendu un arrêt sur une affaire d'EPJ – *British Columbia (Public Service Employees Relations Commission)* v. *BCGSEU* (inédit) dans lequel elle décrivait en détail la méthode et les exigences. En outre, la « Politique relative à l'exigence professionnelle justifiée » de la Commission canadienne des droits de la personne, présentée en 1988, aide beaucoup à déterminer l'intention, et l'application probable de l'exception.

La Cour suprême décrit une méthode en trois étapes pour déterminer si une norme discriminatoire est une EPJ. L'employeur doit établir les points suivants pour justifier qu'une norme discriminatoire est une EPJ :

1. Lien rationnel avec le travail – que l'employeur a adopté la norme dans un but rationnellement lié à l'exécution du travail en cause.

Dans la première étape, il faut déterminer l'objet général de la norme, c'est-à-dire le but dans lequel elle a été conçue. L'objet de la norme consistant à utiliser uniquement des IPL de sexe féminin est de protéger les détenues contre le harcèlement sexuel et la violence de la part d'IPL de sexe masculin; de protéger la vie privée des détenues lorsqu'elles se livrent à des activités intimes; de faciliter la guérison émotionnelle et psychologique des détenues victimes de violence sexuelle. Le lieu entre ces buts et le travail du IPL est direct et pertinent.

2. Bonne foi – que l'employeur a adopté la norme en question en croyant sincèrement qu'elle était nécessaire pour réaliser ce but légitime lié au travail.

C'est là l'élément subjectif du critère car il est lié aux motifs et aux intentions de l'employeur. La norme ne peut pas constituer une EPJ si on ne pensait pas sincèrement qu'elle était raisonnablement nécessaire ou si elle était inspirée par une volonté de discrimination. Il existe d'innombrables preuves des efforts et de la bonne volonté déployés par le SCC pour éviter dans toute la mesure du possible une pratique de recrutement discriminatoire des IPL.

3. Raisonnablement nécessaire – que la norme soit raisonnablement nécessaire pour assurer l'atteinte de l'objectif lié au travail.

Pour montrer que la norme d'emploi exclusif de femmes est raisonnablement nécessaire, il est indispensable de prouver qu'il est impossible d'utiliser des IPL de sexe masculin sans imposer un préjudice indu. Il faut pouvoir montrer que la norme d'utilisation exclusive d'IPL de sexe féminin est nécessaire pour assurer l'exécution sûre, efficiente et fiable des composantes essentielles de l'emploi. L'exigence doit être objectivement établie, en tenant compte des éléments suivants :

a) les données scientifiques et empiriques et l'opinion des spécialistes; les simples opinions ou les preuves anecdotiques sont moins convaincantes – il n'existe pas de données scientifiques sur la question mais ce projet fournit des données empiriques abondantes ainsi que l'opinion de spécialistes en faveur de l'EPJ relative à l'emploi exclusif de femmes;

b) le caractère détaillé des tâches à exécuter – ces tâches sont liées au contrôle et à l'autorité considérables qui sont nécessairement exercés par les IPL sur les détenues; le climat d'intimité créé par l'emploi lui-même; la vulnérabilité extrême d'un grand nombre de détenues;

c) les conditions existant dans le milieu de travail et l'obligation de modifier ces conditions si cela ne crée pas de préjudice excessif – les tentatives de modification du milieu de travail pour faire une place aux IPL de sexe masculin ont été un échec; ce sont les détenues et non l'employeur qui doivent faire face au préjudice indu créé par la présence d'IPL de sexe masculin, encore que ceux-ci constituent un risque accru pour cet employeur sur le plan de la responsabilité du fait d'autrui;

d) l'effet des conditions du milieu de travail sur les employés, en particulier ceux qui appartiennent à un groupe protégé – les incidences sur les IPL de sexe féminin de la restriction des activités de leurs collègues masculins ayant pour effet de laisser les IPL de sexe féminin devoir assumer les tâches les plus lourdes et les plus désagréables, et l'incidence de cette situation sur leurs relations avec les détenues est un facteur qui montre qu'une EPJ consistant à restreindre les activités des IPL de sexe masculin n'est pas acceptable : c'est la tentative faite pour employer une pratique moins discriminatoire (la politique de dotation mixte actuelle) qui a en fait un effet négatif sur les conditions dans le milieu de travail. La politique actuelle ne parvient non seulement pas à atteindre l'objectif qui est d'assurer une plus grande protection aux détenues, mais il crée une série de problèmes supplémentaires pour le personnel féminin.

Voici les facteurs qui jouent lorsque l'on considère l'EPJ :

- Exécution du travail dans des conditions de sécurité – Situations dans lesquelles, si cette exigence n'existait pas, il est probable que le public ou des compagnons de travail seraient victimes de préjudice. La sécurité est une préoccupation primordiale lorsqu'il s'agit de la sécurité d'autrui; elle perd de son importance lorsqu'il s'agit de la sécurité de l'individu ou d'une perte économique ou matérielle. Dans le contexte des IPL, ce sont les détenues qui courent le risque de préjudice. Ce risque est important et, s'il se produisait, le préjudice serait grave.
- Risque économique – Préjudice économique indirect probablement dû aux préjudices subis par des personnes. Dans le cas des IPL, cela comprendrait les coûts liés à l'augmentation du risque de responsabilité du fait d'autrui.

Pour montrer que l'exigence est raisonnablement nécessaire, il faut que l'employeur établisse qu'il n'existait pas d'autres options non discriminatoires ou moins discriminatoires raisonnables et qu'il n'a pas été possible d'adapter le travail des personnes auxquelles la norme nuisait sans que cela ne fasse subir un préjudice injustifié à l'employeur. S'il existe une mesure de rechange raisonnable à l'imposition d'un règlement pesant sur les membres d'un groupe, ce règlement ne doit pas être une EPJ. Le présent rapport prouve abondamment que l'option moins discriminatoire consistant à restreindre les activités des IPL de sexe masculin n'est pas satisfaisante et qu'il est impossible d'adapter le travail des IPL de sexe masculin tout en assurant aux détenues la protection et le climat propice à la guérison dont elles ont besoin.

Conclusion

Il y a exigence professionnelle justifiée parce que « l'objet général de la norme est liée de manière rationnelle à l'exécution de la tâche concernée, la norme a été imposée de bonne foi parce qu'elle a été jugée nécessaire, et son application sous sa forme existante est raisonnablement nécessaire pour que l'employeur parvienne à réaliser son but légitime sans subir de préjudice injustifié ». La norme d'utilisation exclusive d'IPL de sexe féminin semble satisfaire aux exigences de chacune des trois étapes décrites par la Cour dans l'arrêt *BCGSEU* et constitue donc une EPJ légitime. Si cela s'avérait le cas, cela constituerait une défense parfaite contre toute accusation de discrimination présentée par un homme cherchant à obtenir un poste d'IPL dans un établissement pour femmes.

La décision de la Cour suprême du Canada dans *Conway* établit clairement les bases de l'analyse visant à faire une EPJ de l'emploi exclusif de femmes dans les prisons. L'analyse comparative dans *Conway* portant sur la situation différente des hommes et des femmes et sur la vulnérabilité particulière des détenues renforce sérieusement l'argument de l'utilisation exclusive d'IPL de sexe féminin. En outre, la Règle 53 de l'Ensemble de Règles minima des Nations Unies pour le traitement des prisonniers confirme que l'utilisation exclusive d'IPL de sexe féminin constitue une exigence professionnelle justifiée. La règle selon laquelle seules des agents de sexe féminin s'occupent des détenues et les supervisent est internationalement reconnue comme la meilleure pratique lorsqu'il s'agit de détenues. Cette règle est fondée sur l'importance qui s'attache à la protection de la sécurité physique et émotionnelle des détenues et au respect de leur dignité et de leurs droits. Selon la décision de la Cour suprême du Canada dans *Baker*, ces valeurs et ce principe devraient, dans la mesure du possible, inspirer l'interprétation de la LCDP et de la définition de ce qui constitue une EPJ en ce qui concerne la dotation dans les établissements pour femmes purgeant une peine de ressort fédéral.

ii) Contestations possibles fondées sur la *Charte* par les délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral

En l'absence d'une politique d'emploi exclusif d'IPL de sexe féminin, les délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral pourraient contester la politique consistant à utiliser des IPL de sexe masculin. Pour ce faire, elles s'appuieraient probablement sur les articles 7, 12 et 15 de la *Charte*. On pourrait par exemple invoquer l'argument que le fait d'exposer des femmes qui ont été soumises à de nombreux actes de violence physique et sexuelle et qui ont été violées par des

hommes en position d'autorité, au contrôle et à l'autorité de gardiens dans le contexte carcéral, constitue une privation injustifiable de la sécurité de la personne prévue à l'article 7, un traitement et une punition cruels et inusités en vertu de l'article 12 et une violation des droits à l'égalité des détenues, en vertu de l'article 15. Elles pourraient utiliser les données et l'analyse contenues dans ce rapport pour appuyer leur contestation.

d) Autres questions connexes

Cette section examine d'autres questions préoccupantes concernant le traitement des allégations d'inconduite sexuelle, la nécessité d'une politique sur le harcèlement sexuel et un examen du mécanisme de médiation et du processus de règlement des plaintes et des griefs des détenu(e)s.

i) Traitement des allégations de violence sexuelle – Le contexte

Nous avons constaté que les délinquantes avaient une attitude extrêmement négative à l'égard de la manière dont les allégations d'inconduite sexuelle sont actuellement traitées. (La démarche suivie est décrite en détail dans la section consacrée aux Résultats.) Il est clair que les femmes purgeant une peine de ressort fédéral ne recourent pas à la procédure de règlement des griefs des détenus ou au système de rapport sur l'inconduite du personnel, dans ce genre de situations.

On sait depuis longtemps, grâce aux recherches et aux questions posées dans ce domaine, que le harcèlement sexuel et l'agression sexuelle sont des violations que les victimes ont des difficultés à signaler, cela, pour les raisons suivantes :

la crainte de ne pas être crue, en particulier lorsque l'agresseur a une relation d'autorité ou de confiance avec la victime;
la situation sociale de l'agresseur par rapport à la victime;
le fait que ces actes sont volontairement commis sans témoins;
la fragilité des allégations;
la crainte de représailles – en milieu carcéral, il est encore plus difficile pour des femmes de présenter des plaintes.

Un examen des rapports de la *Human Rights Watch* et d'Amnistie internationale, comme nous l'avons déjà indiqué, montre que les détenues aux États-Unis hésitent beaucoup à se plaindre, qu'elles subissent de dures représailles affectant souvent leur liberté, et qu'elles réussissent rarement à obtenir que leurs allégations soient prises en considération et à obtenir une protection contre ceux qui les exploitent. Dans un rapport de suivi de 1998 de la *Human Rights Watch*[16], on peut lire ce qui suit :

> "Presque toutes les femmes incarcérées au Michigan qui ont été interrogées dans le cadre de la préparation du rapport *All Too Familiar* et qui se sont plaintes d'être victimes de harcèlement ou

[16] Human Rights Watch (1998) Nowhere to Hide: Retaliation Against Women in Michigan State Prisons pp.4-5.

> de violence de nature sexuelle ont subi des représailles, sous une forme ou sous une autre, de la part de l'agent accusé, de ses collègues ou d'autres détenu(e)s. Comme ces gardiens exercent une autorité quasi absolue sur les femmes, les représailles peuvent être terribles pour la sécurité, la santé et le bien-être psychologique de ces femmes. Nous avons relevé des preuves de menace physique, de fouilles abusives, de harcèlement verbal et de rapports d'inconduite fabriqués à la suite desquels des femmes se sont vu refuser le droit de recevoir des visites de leur famille et ont perdu la possibilité d'une libération anticipée. En s'abstenant d'effectuer une surveillance attentive des comportements de représailles et d'imposer des mesures disciplinaires aux gardiens et aux employés qui ont ce comportement, le département des services correctionnels montre aux détenus et aux gardiens que les agents de correction peuvent exploiter, harceler, menacer et maltraiter ces femmes avec impunité. Dans quelque contexte que ce soit, l'impunité est un problème grave qui a un effet paralysant sur les victimes d'actes de violence et de discrimination. Cependant, l'impunité dans les prisons crée une situation particulièrement catastrophique car, pour dire les choses très simplement, les détenues n'ont aucune protection, aucun recours, aucun endroit où se réfugier."

Pour empêcher que les détenues soient victimes d'actes d'inconduite sexuelle et pour les protéger à cet égard, il est indispensable que les IPL, les agresseurs faisant l'objet d'une accusation, les syndicats et les cadres du SCC et de la collectivité sachent bien que de telles allégations seront traitées de manière impartiale, efficace et équitable. Nous avons déjà noté que les détenues n'ont pas confiance dans le processus de règlement des grief des détenus, qui est la méthode actuelle de traitement des allégations d'inconduite sexuelle. La majorité des répondants membres du personnel et la vaste majorité des délinquantes qui ont répondu à la question estimaient qu'en certaines circonstances, une allégation d'incident, ayant le plus fréquemment trait à du harcèlement et à de l'agression sexuelle, devrait faire automatiquement l'objet d'une enquête de l'extérieur.

Le personnel lui aussi, en particulier le personnel masculin, a exprimé de sérieuses réserves au sujet de l'impartialité d'une enquête sur l'inconduite sexuelle si elle était effectuée par les établissements eux-mêmes ou par le SCC. Ils craignent que la détenue serait crue et que leur carrière et leur vie seraient détruits. Ils craignent aussi que les groupes communautaires croient automatiquement une détenue lorsque celle-ci présenterait une allégation d'inconduite sexuelle. À cause des craintes que le SCC et le Solliciteur général du Canada ont de voir leur responsabilité engagée, il est concevable que, dans le système actuel, les enquêteurs se sentent obligés de croire une délinquante plutôt qu'un membre du personnel. Indiscutablement, la majorité des membres du personnel ne veulent pas être contraints d'escorter seuls une détenue dans la collectivité de crainte que de fausses allégations soient portées contre eux et des conséquences que cela aurait sur leur vie.

Dans la section ii), nous présentons quatre options de remplacement de la procédure actuelle de règlement des griefs des détenus pour faire face à de telles allégations. À la section iii), nous décrivons les normes minimales qui doivent être respectées dans l'option retenue. La section iv) présente l'option recommandée.

ii) Options de traitement des allégations

Au cours de notre mandat, on a présenté un certain nombre d'options concernant le traitement des allégations d'inconduite sexuelle faites par des détenues. Nous les examinons successivement ci-dessous.

Option A : Le mandat et la structure de reddition de comptes de l'Enquêteur correctionnel devraient être changés en modifiant la loi.

En vertu de la partie III de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (LSCMLC)*, l'enquêteur correctionnel est nommé pour effectuer des enquêtes sur les problèmes des délinquants liés aux décisions, aux recommandations, aux actes ou aux omissions du commissaire du Service correctionnel du Canada et de son personnel qui affectent les délinquants à titre individuel ou en tant que groupe. Après avoir fait enquête sur les problèmes ou les incidents, l'enquêteur correctionnel fait des recommandations au commissaire. Celui-ci est libre de les suivre ou non.

Le Groupe de travail sur les droits de la personne, présidé par Max Yalden, a présenté en décembre 1997 un rapport sur le SCC intitulé *Les Droits de la personne et le système correctionnel : Un modèle stratégique.* Le rapport recommandait que l'on modifie le mandat statutaire de l'enquêteur correctionnel (EC), et en particulier :

- que l'enquêteur correctionnel soit autorisé à présenter ses rapports directement au Parlement;
- que le Bureau de l'enquêteur correctionnel obtienne les ressources nécessaires pour soumettre à l'arbitre les questions et les cas les plus importants et pour faire mieux connaître publiquement les principes sociaux justifiant le respect des droits des détenus. (p. 33)

Dans son mémoire, l'ACSEF a recommandé que la LSCMLC soit modifiée afin que le SCC soit tenu d'agir sur justification par des documents d'infractions à la loi signalées par l'EC, et que l'EC présente ses rapports directement au Parlement.

L'option consiste donc à modifier la loi afin de donner à l'enquêteur correctionnel le pouvoir d'exiger du SCC qu'il agisse. En ce qui concerne la question qui nous intéresse, l'EC pourrait recevoir les pouvoirs nécessaires non seulement pour mener les enquêtes sur les allégations d'inconduite sexuelle présentées par une détenue, mais pour faire appliquer les conclusions de ces enquêtes. Cela constituerait une nouvelle orientation très importante de sa fonction, que l'EC ne recherche d'ailleurs pas pour le moment. À partir du moment où un organisme de vérification peut prendre des décisions, cela peut compromettre sa capacité d'effectuer des vérifications, et de donner au moins l'impression d'un conflit d'intérêts, car une vérification pourrait très bien porter sur ses propres décisions. En revanche, le Bureau de l'EC connaît parfaitement le système

pénitentiaire; il a déjà formé des enquêteurs, et sa crédibilité semble très bonne auprès des détenues que nous avons interrogées.

Option B : Les politiques et procédures du SCC devraient changer de manière à ce que les pénitenciers n'aient jamais à s'occuper de ces plaintes sur le plan interne; il faudrait qu'un membre de la collectivité participe à ces enquêtes, et qu'on passe outre au palier régional de grief lorsqu'il s'agit de griefs relatifs à l'inconduite sexuelle, de manière que la sous-commissaire pour les femmes traite les appels concernant des allégations d'inconduite sexuelle.

Cette option consiste à modifier la personne qui traite les allégations d'inconduite sexuelle de manière que l'enquête puisse être considérée comme plus indépendante et impartiale. Il faudrait à tout le moins que l'établissement où l'inconduite présumée a eu lieu ne soit pas responsable de l'enquête. Nous savons, d'après les résultats que nous avons obtenus, que lorsque les enquêtes se font à l'interne, les détenues hésitent beaucoup à se plaindre d'inconduite sexuelle envers d'elles. Comme nous l'avons vu ci-dessus, les détenues comme le personnel estiment que les allégations graves, d'inconduite sexuelle par exemple, devraient être automatiquement traitées en dehors de l'établissement. Beaucoup de répondants ont noté que les enquêtes devraient comporter au moins la participation d'une personne extérieure au SCC. D'autres ont recommandé qu'une décision en première instance devrait pouvoir faire l'objet d'un appel, et devrait être directement soumise à la sous-commissaire pour les femmes.

Autrement dit, cette option maintient l'enquête et le règlement des allégations d'inconduite sexuelle au sein du SCC, mais elle apporte des changements qui rendraient le processus moins vulnérable à des accusations de conflit d'intérêts ou de partialité. Cette option offre l'avantage que l'organisme chargé de l'enquête a également le pouvoir de prendre des mesures lorsqu'il est établi qu'il y a eu inconduite sexuelle. Malgré ces changements, le contrôle de l'enquête demeure aux mains de l'employeur; on pourrait donc continuer à le considérer comme présentant un risque de partialité ou comme se trouvant intrinsèquement en conflit d'intérêts. Étant donné le déséquilibre relatif des forces entre une détenue qui fait une allégation aussi grave et le membre du personnel soumis à une enquête par ceux qui pourraient être considérés comme responsables si le bien-fondé de l'accusation était confirmé, il est probable que cela aurait un effet paralysant. La crainte de représailles se trouve également accrue lorsque l'institution sociale effectue en fait l'enquête sur elle-même.

Option C : La police devrait automatiquement être appelée pour traiter toute allégation qui pourrait être considérée comme une infraction pénale; les tribunaux trancheraient si une accusation était portée.

Un certain nombre de répondants ont suggéré aux membres du projet que toute allégation d'inconduite sexuelle qui pourrait constituer une infraction pénale devrait faire l'objet d'une enquête par la police. Il est certain que les deux parties reconnaîtraient l'indépendance de la police vis-à-vis du SCC, sans compter que celle-ci est formée à des enquêtes de ce genre. Elle a le pouvoir de porter une accusation si elle est justifiée; l'allégation serait ensuite examinée par les tribunaux. Un problème se pose cependant lorsqu'une détenue ne veut pas qu'on appelle la police pour que celle-ci fasse enquête sur son allégation. Comme c'est le cas dans l'ensemble de

la collectivité, les victimes féminines hésitent souvent beaucoup à faire appel à la police pour se retrouver ensuite devant les tribunaux. Elles ont parfois l'impression que ce sont elles qui sont les accusées, en particulier lorsque l'avocat de la défense essaie de les discréditer. Fréquentes chez les détenues, ces craintes peuvent fort bien être encore accrues par leur vulnérabilité à ce genre d'interrogatoire contradictoire. Les détenues peuvent également craindre la police du fait de leur situation, et elles ne croient pas toujours que celle-ci agira de manière équitable lorsqu'une allégation est présentée par un(e) détenu(e).

Option D : Un organisme indépendant ferait enquête sur les allégations d'inconduite sexuelle, et éventuellement sur d'autres types d'allégations graves par les détenues.

La quatrième option consiste à créer un nouvel organisme indépendant qui serait chargé de faire enquête et de présenter une conclusion sur les allégations graves faites par des détenues, y compris les allégations d'inconduite sexuelle. Cet organisme serait créé à la suite d'une modification de la loi qui définirait ses pouvoirs et ses procédures.

Cette idée n'est pas nouvelle; en fait, elle a été suggérée par l'organisme dont le rôle est précisément de faire des recommandations, y compris de nature systémique. L'enquêteur correctionnel a recommandé à plusieurs reprises l'adoption d'un tel mécanisme. Voici ce qu'il écrit dans son rapport annuel de 1996-1997 :

> « Sans vouloir limiter en rien l'orientation et le contrôle judiciaires que recommande la juge Arbour, j'affirme, sur la foi de l'expérience acquise ces dernières années dans mes rapports avec le Service correctionnel, qu'il est nécessaire et urgent d'établir un mécanisme situé à mi-chemin entre la fonction d'ombudsman de l'enquêteur correctionnel et les tribunaux, mécanisme qui serait autorisé à imposer les correctifs voulus dans les cas d'illégalité, d'injustice ou de mauvaise gestion évidente. Le milieu carcéral, l'effet des décisions administratives sur les personnes vivant dans ce milieu et les antécédents du Service correctionnel pour ce qui est de remédier aux problèmes individuels et aux carences systémiques d'une manière objective, suivie et opportune, exigent la création d'une instance décisionnelle capable d'intervenir de manière opportune et énergique.
>
> C'est pourquoi, comme je l'ai fait dans le rapport annuel de l'an dernier, pour donner suite aux constatations de la juge Arbour et pour l'appuyer, et concurremment avec l'examen en cours de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, je recommande ce qui suit :
>
> a) que l'on établisse un tribunal administratif autorisé à contraindre le Service correctionnel à se conformer à la loi et à la politique régissant l'administration des peines et à remédier au tort que causerait l'inobservation de la loi et de la politique;
> b) que l'accès à ce tribunal soit autorisé dans les cas où le commissaire du Service correctionnel ne prend pas les mesures jugées nécessaires dans un délai raisonnable faisant suite à une recommandation de l'enquêteur correctionnel, conformément à l'article 179 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.

Cette recommandation, comme je l'ai indiqué plus haut, vise à consolider, et non à atténuer ou à modifier, le mandat qu'a l'enquêteur de s'assurer qu'on donne suite aux préoccupations des délinquants objectivement et en temps opportun, et ce, conformément aux responsabilités que la loi impose au Service. ».

Cette option consiste donc à décharger le SCC des enquêtes portant sur les allégations d'inconduite sexuelle, ainsi que sur les autres allégations graves telles que l'agression physique, et à en confier la responsabilité à un organisme indépendant. Cette option, dans laquelle des enquêteurs formés seraient chargés de traiter ces plaintes complexes serait certainement reconnue par toutes les parties comme un moyen de respecter l'indépendance. Un tel organisme parviendrait à acquérir une compréhension et une connaissance approfondie du monde tout à fait particulier du pénitencier et pourrait utiliser cet avantage pour prendre les décisions. Les enquêteurs pourraient également recevoir une formation qui leur permettrait d'acquérir les connaissances et la sensibilité nécessaires pour traiter avec des victimes de violence ou d'inconduite sexuelle.

Un certain nombre de questions devraient être réglées dans un tel modèle. La question de savoir si le traitement des mesures disciplinaires à l'égard des employés qui sont énoncées dans les conventions collectives avec les syndicats pourraient être intégrées à une telle démarche, et la mesure dans laquelle l'exercice de mesures disciplinaires devrait être confié au SCC sont des questions fondamentales à résoudre. Il se peut qu'un tel organisme s'occupe uniquement d'établir les faits si bien que la discipline continuerait à relever du processus actuel du SCC, possiblement guidé par des mesures législatives. Une autre question importante à régler est celle de savoir si l'information recueillie au cours d'une enquête sur une allégation pourrait être utilisée contre un membre du personnel dans une audience disciplinaire ou pénale.

iii) Normes minimales

Recommandation 5 :

Quelle que soit l'option choisie, la série suivante de normes minimales est nécessaire pour accroître la crédibilité et l'efficacité du traitement des allégations d'inconduite sexuelle.

a) **Que l'on n'utilise pas de processus interne au SCC, même avec un processus d'examen consultatif extérieur, pour traiter les accusations d'inconduite sexuelle portées par un(e) détenu(e) contre un(e) non-détenu(e), y compris les allégations portées contre le personnel, les employés contractuels et les bénévoles;**
b) **que l'on n'utilise pas le processus de règlement des conflits ou de médiation pour les allégations d'inconduite sexuelle;**
c) **que les allégations d'inconduite sexuelle faites par un(e) détenu(e) fassent l'objet d'une enquête et soient examinées totalement en dehors de l'établissement où l'incident présumé s'est produit;**
d) **que le processus adopté comporte une approche à l'égard des plaintes des détenues autochtones tenant compte de leur vulnérabilité devant les personnes occupant des positions de confiance et d'autorité, aussi bien dans leur propre culture qu'en dehors de celle-ci;**

e) **que les politiques et procédures d'établissement des faits/d'enquête soient fondées sur les principes d'application régulière de la loi et d'équité, et qu'elles soient clairement énoncées. Il devrait y avoir un processus officiel de conservation d'une « trace écrite » comprenant notamment une méthode de suivi du déroulement de chaque étape depuis l'allégation initiale jusqu'à son règlement. Les dispositions législatives et réglementaires concernant la protection de la vie privée et l'accès à l'information devront être totalement intégrées à ces politiques et procédures;**
f) **que les deux parties aient le droit de choisir une personne pour les assister;**
g) **que l'on appelle la police pour faire enquête sur les allégations d'actes pouvant constituer une infraction pénale; si la détenue qui a présenté une plainte ne veut pas poursuivre, d'autres mécanismes d'enquête devront lui être offerts;**
h) **que le SCC est clairement responsable de la protection de la plaignante contre le répondant ou contre les représailles, notamment en le suspendant avec traitement ou en l'affectant à un autre poste de manière à ce que le contact entre la plaignante et le répondant ne soit pas possible;**
i) **que les personnes faisant enquête sur ces allégations soient à l'abri de conflits d'intérêt, qu'elles aient la formation requise pour mener des enquêtes sur les allégations d'inconduite sexuelle ou qu'elles connaissent le domaine et qu'elles soient bien informées des questions relatives à la violence ou à l'inconduite de nature sexuelle, de la justice pénale et du système correctionnel;**
j) **qu'il y ait un dispositif de surveillance ou de vérification indépendant, disposant de toutes les ressources nécessaires, de la méthode choisie, quelle qu'elle soit;**
k) **les délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral devraient avoir accès à des ressources d'aide indépendante pour présenter leur allégation initiale ainsi que pendant toute la durée du processus. Cette aide pourrait être fournie par des organisations communautaires telles que les sociétés Elizabeth Fry, les organisations autochtones, les organisations de service aux victimes;**
l) **qu'on fournisse en permanence aux délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral et à tous ceux qui travaillent dans les établissements pour femmes, ainsi que dans les administrations régionales et centrale, l'information et la formation requises pour utiliser la nouvelle approche adoptée pour le traitement des allégations d'inconduite sexuelle.**

iv) L'option privilégiée

Bien que chaque option présentée ci-dessus présente des avantages et des inconvénients, après un examen attentif, nous recommandons l'option D, "Un organisme indépendant ferait enquête sur les allégations d'inconduite sexuelle et éventuellement sur d'autres types d'allégations graves par les détenues", qui nous paraît être préférable. Elle offre en effet les plus grandes possibilités de mise en place d'un mécanisme de traitement de ces plaintes graves qui serait impartial, indépendant, fondé sur une bonne connaissance du sujet et équitable, et qui serait perçu comme tel.

Recommandation 6 :

Il est recommandé que la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC) soit modifiée à la première occasion afin de créer un organisme sans lien de

dépendance qui traiterait les allégations d'inconduite sexuelle et les autres allégations graves présentées par les détenues telles que l'agression physique.

Les modifications de la LSCMLC pourraient porter sur les points suivants :

- la définition de l'inconduite sexuelle;
- le rôle et la composition du tribunal;
- le mécanisme mis en place pour les enquêtes;
- les délais à respecter pour toutes les étapes du processus;
- les sanctions pour les divers types d'inconduite sexuelle;
- la protection des dénonciateurs;
- les dispositions pour assurer la protection des plaignants;
- les dispositions pour assurer l'application régulière de la loi pour les répondants;
- les dispositions visant des mesures préventives, notamment la sélection, la formation et le perfectionnement professionnel permanent;
- les dispositions pour assurer la constitution d'un secrétariat.

- Le secrétariat de l'organisme devrait disposer de ressources à longue échéance.

- L'organisme et son secrétariat devraient être sans lien de dépendance avec le solliciteur général et le Portefeuille lui-même. Par ailleurs, cet organisme devrait avoir pleins pouvoirs pour mener une enquête appropriée et approfondie.

- Les femmes purgeant une peine de ressort fédéral qui sont logées dans des établissements provinciaux dans le cadre d'accords fédéraux-provinciaux devraient bénéficier d'un traitement et de mesures de protection égaux à ceux dont jouissent les autres femmes purgeant une peine de ressort fédéral. Les accords fédéraux-provinciaux devraient indiquer clairement que les femmes purgeant une peine de ressort fédéral ont accès à ce nouvel organisme lorsqu'elles veulent présenter des allégations d'inconduite sexuelle.

La création d'un organisme indépendant par modification de la loi est l'option privilégiée pour diverses raisons. L'enquêteur correctionnel a recommandé sa création après des années d'expérience des systèmes internes du SCC relatifs au traitement de ce genre de problèmes. Ce modèle permet à des personnes jugées impartiales par toutes les parties de recueillir des faits de manière éclairée. La centralisation du mécanisme d'enquête sur les plaintes graves, y compris les allégations d'inconduite sexuelle, permettra aux enquêteurs d'acquérir les connaissances ou la formation nécessaires pour mener des enquêtes sur la violence/inconduite sexuelle ainsi que sur le système correctionnel. Ce processus assurerait une plus grande transparence et donc une meilleure responsabilisation qu'un processus d'enquête interne du SCC. La centralisation de l'établissement des faits pour ce genre de plainte permettra aussi de tenir des statistiques des allégations de manière à pouvoir mieux déterminer les tendances et à vérifier les processus. Une méthode efficace d'établissement des faits et de prise de mesures disciplinaires devrait également avoir un effet de dissuasion sur l'inconduite sexuelle à l'égard des détenues.

La création d'un organisme indépendant chargé de faire enquête sur les allégations d'inconduite sexuelle ainsi que sur d'autres allégations graves ne devrait en aucun cas être considéré comme une façon de remplacer ou de limiter les fonctions de l'Enquêteur correctionnel. Quelle que soit

l'option retenue pour traiter les allégations d'inconduite sexuelle, il faudra toujours qu'il existe un organisme chargé de surveiller ou de vérifier le traitement de ces allégations. En fait, si l'option consistant à modifier le mandat de l'EC pour que celui-ci fasse des enquêtes et présente des conclusions exécutoires sur les allégations, il serait nécessaire de charger un autre organisme de surveiller la manière dont l'EC traiterait ces allégations. L'EC est actuellement responsable de la vérification du traitement des plaintes ou des allégations présentées par les détenues. Cependant, il souffre d'un manque chronique de ressources pour effectuer ce travail, en particulier en ce qui concerne la dotation de postes réservés à l'examen des questions touchant les détenues. En outre, l'indépendance de l'EC se trouverait renforcée si l'on modifiait la LSCMLC pour qu'il soit tenu de rendre directement compte au Parlement.

Recommandation 7 :

Que la LSCMLC soit modifiée afin que l'enquêteur correctionnel soit tenu de rendre directement compte au Parlement; que ses responsabilités en matière de surveillance et de vérification soient reconnues et que des ressources appropriées lui soient affectées grâce à la mise en place de fonds suffisants pour la dotation d'au moins deux postes à plein temps réservés à l'examen des questions touchant les délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral.

Recommandation 8 :

Au cas où le gouvernement fédéral déciderait de continuer à faire traiter les allégations d'inconduite sexuelle présentées par les délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral par le Service correctionnel du Canada,

il est recommandé que les commissions d'enquête soient composées d'une majorité de représentants de la collectivité spécialisés dans le domaine de la violence ou de l'inconduite sexuelle.

v) Politique relative au harcèlement sexuel

Il est important de noter que 54 des 89 membres du personnel qui ont répondu à nos questions sur ce sujet estimaient qu'il devrait y avoir une politique qui interdit le harcèlement sexuel des délinquantes et qu'il était clair pour eux qu'une telle politique devrait inclure le harcèlement par d'autres détenues, par les employés contractuels et par les bénévoles aussi bien que par le personnel. Cela confirme, comme nous l'avions déjà constaté, qu'une politique sur le harcèlement est désirée et qu'elle est nécessaire pour les raisons suivantes : éviter les incidents; faire clairement comprendre qu'un tel comportement est inacceptable; jeter les bases d'un programme de sensibilisation ou de formation; encourager les victimes à se manifester. Une telle politique devrait également préciser clairement ce qui est interdit, protéger les plaignants pendant et après l'instruction d'une plainte, définir le processus d'enquête et préciser les conséquences du harcèlement sexuel.

Cette recommandation est d'ailleurs conforme avec l'opinion de la juge Arbour qui recommandait aussi que « la politique sur le harcèlement sexuel du Service correctionnel soit étendue aux détenues »[17].

Recommandation 9 :

Comme nous l'avons recommandé dans notre premier et notre deuxième rapport annuel, le SCC devrait élaborer une politique sur le harcèlement sexuel qui interdit clairement le harcèlement sexuel des détenues par le personnel. Cette politique doit définir clairement l'option choisie pour traiter ces plaintes.

La sous-commissaire principale et la sous-commissaire pour les détenues ont récemment informé les covérificateurs de l'état de la question. Dans une lettre du 24 mars 2000, la Sous-commissaire pour les femmes déclare que « le Groupe de travail sur le harcèlement établi pour préparer une réponse aux recommandations relatives à la politique en matière de harcèlement présentées dans le rapport sur les droits de la personne dans le système correctionnel, poursuit l'élaboration d'un outil permanent général d'intervention contre le harcèlement. Ce groupe de travail étudie la création d'une directive du commissaire globale comportant des pratiques opérationnelles normalisées distinctes selon que le conflit concerne deux membres du personnel, un membre du personnel et une détenue, une détenue et un membre du personnel ou deux détenues. Cette directive portera aussi sur les processus d'enquête/de règlement de ces situations. Étant donné la complexité du projet, et la nécessité de tenir des consultations pendant l'élaboration de la politique, une première version de cette politique générale n'est pas attendue avant la fin de l'année. »

Les covérificateurs approuvent cette mesure. Une politique clairement énoncée en matière de harcèlement sexuel est indispensable à la prévention d'actes d'inconduite sexuelle de la part du personnel. Elle devra indiquer clairement ce qui n'est pas toléré, sans compter que, dans cette politique, les conséquences entraînées par la violation de la politique seront telles qu'elles empêcheront au moins certains des agresseurs « d'aller trop loin ».

vi) Médiation et règlement des conflits et la procédure de règlement des griefs des détenues

Si les covérificateurs recommandent clairement que l'on n'ait pas recours à la médiation ou au règlement des conflits et à la procédure de règlement des griefs des détenus lorsqu'il s'agit d'allégations d'inconduite sexuelle, les répondants nous ont fait d'abondants commentaires sur le règlement des conflits et les griefs des détenues. Des mécanismes efficaces de règlement des conflits qui éclatent inévitablement en milieu correctionnel peuvent jouer un rôle extrêmement utile, mais si le règlement des conflits/griefs est inefficace, cela peut devenir une grave source de frustration et d'autres problèmes. Les covérificateurs font donc un certain nombre de suggestions fondées sur les résultats que nous avons obtenus afin de contribuer à des améliorations dans ces domaines, quelle que soit l'option retenue pour traiter les allégations d'inconduite sexuelle. La procédure de règlement des griefs des détenus pourra certainement continuer à être utilisé dans le cas de plaintes ou de griefs portant sur d'autres questions ayant rapport avec la dotation mixte.

---

[17] Op cit. p. 217

Le modèle actuel de règlement des griefs utilisé par le SCC privilégie nettement le règlement informel, au stade de la « plainte », avant que le (la) plaignant(e) n'entame la procédure de grief officielle. Dans la pratique, le règlement informel des « plaintes » exige du (de la) plaignant(e) qu'il (elle) négocie sa plainte avec le membre du personnel responsable de la situation. Les recherches effectuées dans ce domaine[18] montrent que cette démarche est problématique car elle aboutit trop souvent à des solutions imposées plutôt que véritables : le (la) plaignant(e) est déçu(e) au lieu d'être satisfait(e). Les entrevues que nous avons nous-mêmes menées montrent que ni le personnel ni les détenues ne sont satisfaits de la formule informelle dans la plupart des établissements pour femmes (à quelques exceptions près). En outre, un système informel peut entraver l'accès à la procédure de grief; il ne permet pas d'exercer une surveillance appropriée des plaintes ou des solutions, et les recherches dans ce domaine indiquent que les plaignant(e)s ont plus de chances d'être satisfait(e)s, et du processus et du résultat, lorsqu'on donne un certain caractère de formalité à la procédure.

La médiation des plaintes des détenus est beaucoup plus efficace que la négociation, en particulier dans un cadre tel que celui d'un pénitencier où il existe de forts déséquilibres du pouvoir. La médiation peut être menée par toute personne qui a reçu une formation dans ce domaine, dont les membres du personnel comme les détenu(e)s apprécient l'esprit d'équité, et dont l'intérêt personnel n'est pas engagé.

Bien que la politique du SCC autorise la formation d'un comité de membres du personnel et de détenus pour assurer la médiation des griefs, la plupart des pénitenciers n'ont pas de comité actif, ce qui est regrettable. En milieu carcéral, la solution à la plupart des griefs est évidente, et dans la plupart des cas, l'affaire peut être réglée sans passer à des paliers supérieurs si les deux parties peuvent comparaître devant un comité crédible, ayant la formation nécessaire, et jouissant de l'appui manifeste de la direction. Un problème supplémentaire (et complexe) tient au fait qu'actuellement, très peu de membres du personnel du SCC ou de détenu(e)s ont reçu la moindre formation portant sur les principes du règlement des conflits et sur sa conception, alors que ces principes devraient guider une procédure de règlement des griefs fondée sur la médiation. Pour cette raison, de nombreux gestionnaires et membres du personnel considèrent que la procédure de règlement des griefs est une cause de frictions ou on la considère comme une attaque personnelle. Quant aux détenu(e)s, ils (elles) ont tendance à le juger comme un mécanisme lent et inefficace, se prêtant aux représailles.

La procédure de règlement des plaintes et des griefs des détenu(e)s devrait avoir un caractère officiel, y compris au stade initial de la plainte ainsi que dans toute médiation ou règlement de conflit inspiré par une plainte d'un(e) détenu(e). En particulier :

- les plaintes devraient être présentées par écrit et chacune d'entre elles devrait donner lieu à une réponse écrite;

---

[18] Voir Singer, Linda (1990, n.p.), Inmate Grievance Procedures: Design Features and Experience, rapport d'un séminaire auquel participaient le personnel du SCC, de la CNLC et de l'Enquêteur correctionnel à Ottawa, le 21 août 1990; et Dillingham, David, (1974), Controlled Confrontation, Washington, National Institute for Law Enforcement and Criminal Justice.

- le personnel et les détenu(e)s devraient recevoir des mises à jour régulières des décisions prises par les divers paliers de la procédure ainsi qu'une description des conséquences éventuelles sur le plan de la politique;
- il ne devrait y avoir de règlement de conflit ou de médiation qu'avec le libre consentement des deux parties.

On devrait lancer un projet-pilote disposant d'un financement suffisant pour tester la faisabilité et déterminer la meilleure façon possible de concevoir une telle approche. Il faudrait alors accorder beaucoup d'attention à la question de la formation et à celle de la confidentialité lors de la conception d'un tel projet. L'approche devrait être fondée sur les éléments suivants :

- Le dépôt d'une « plainte » ne devrait jamais être obligatoire et, comme les griefs, il devrait donner lieu à une réponse écrite et à une explication détaillée de celle-ci.
- À la suite de la démarche initiale, le ou la secrétaire (représentant les détenu(e)s), le coordonnateur des griefs du personnel, ou un membre du personnel ou un(e) détenu(e) membre du Comité des griefs, travaillant individuellement ou par équipe, pourraient tenter de jouer un rôle de médiateur pour trouver une solution entre les parties.
- À moins que le (la) plaignant(e) ne considère que l'affaire est confidentielle, les griefs qui n'auront pas été réglés au stade initial devraient faire l'objet d'une médiation du comité des griefs, composé d'un nombre égal de membres du personnel et de détenu(e)s.
- Les solutions adoptées à cette audience de médiation devraient être immédiatement appliquées à moins qu'elles n'exigent l'autorisation d'un décideur du SCC d'un niveau plus élevé, auquel cas, elles devraient faire l'objet d'une recommandation du Comité à l'autorité appropriée.
- Le personnel et les détenu(e)s devraient recevoir des mises à jour régulières des décisions prises aux divers paliers du processus et être informés des incidences éventuelles sur le plan de la politique.

Le projet-pilote devrait être fondé sur des « pratiques exemplaires ». Les recherches montrent que les détenu(e)s et le personnel devraient être conseillés et formés ensemble aux principes de la médiation et aux principes essentiels de la conception d'une procédure de règlement des griefs efficace. Après l'orientation initiale réalisée pour l'ensemble de l'établissement, les candidats aux postes clés (coordonnateur, membres du Comité) devraient être choisis, et les détenu(e)s participant(e)s (secrétaire, membres du Comité) devraient être élus au scrutin secret. Les principaux intervenants devraient recevoir ensemble une formation aux techniques de médiation et de concertation grâce à des jeux de rôle et à d'autres exercices pratiques.

Après en avoir délibéré, le personnel et les détenu(e)s devraient déterminer les détails du fonctionnement de la procédure. Celle-ci devrait être adaptée aux besoins de chaque établissement, notamment là où certains aménagements d'ordre culturel en amélioreraient le fonctionnement. En procédant ainsi, on aura plus de chances que toutes les personnes concernées adoptent la procédure, la respectent, la trouvent moins menaçante et n'en profitent pas pour présenter des plaintes frivoles.

e) Suivi et surveillance

Outre les recommandations ci-dessus concernant l'EC et un organisme d'enquête indépendant, un certain nombre de répondants ont soulevé la question d'une surveillance permanente étant donné qu'il s'agit ici de notre dernier rapport. On trouvera un synopsis des commentaires, des suggestions et des recommandations à la section des intervenants. Les covérificateurs les ont soigneusement étudiées et ont élaboré les recommandations suivantes qui viennent s'ajouter à la recommandation concernant l'EC.

Recommandation 10 :

Outre le renforcement de la capacité de l'Enquêteur correctionnel (EC) de surveiller les allégations d'inconduite sexuelle (recommandé ci-dessus), la recommandation présentée dans *La Création de choix* en faveur de l'établissement d'un Comité consultatif national indépendant, devrait être mise en œuvre.

Il conviendrait de créer ce comité le plus tôt possible par modification de la LSCMLC, mais il n'est pas nécessaire d'attendre cette modification législative pour le constituer. Son mandat devrait comprendre la surveillance permanente des problèmes d'inconduite sexuelle et de dotation mixte. Le comité réunirait un groupe représentatif d'organisations et d'individus compétents, tels que l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, et l'Association nationale des femmes autochtones, pour fournir en permanence conseils et recommandations sur les changements à apporter. Il conviendrait d'affecter annuellement des fonds suffisants pour permettre au comité de s'acquitter de son mandat.

Recommandation 11 :

Pendant que le SCC établit ce comité, que l'on prend les mesures nécessaires pour mettre en œuvre une politique d'utilisation exclusive d'intervenants de première ligne de sexe féminin, et que l'on apporte les modifications législatives nécessaires, un surveillant indépendant devrait être chargé de poursuivre le travail de ce projet de vérification pendant un an.

ANNEXE A

PROJET DE DOTATION MIXTE

QUESTIONNAIRE POUR LE PERSONNEL ET LES PERSONNES DE L'EXTÉRIEUR

Bonjour. Je me nomme (_____) et je fais partie du projet de vérification de la dotation mixte dans les établissements pour femmes lancé par le SCC, en 1997. Le but du projet est de suivre les questions reliées à la dotation mixte et de trouver des moyens de protéger les femmes purgeant une peine de ressort fédéral contre le harcèlement sexuel ou les mauvais traitements par des personnes autres que des détenues. Avant de commencer, je tiens à vous assurer que toutes les entrevues sont entièrement confidentielles. De plus, votre nom ne sera pas mentionné dans un rapport, une note de service ou une conversation quelconque par un membre du projet à la suite de notre entretien. Avez-vous des questions à me poser avant que nous commencions?

PARTIE I. IDENTIFICATEURS

Le répondant est (cocher une réponse) :

1. Membre du personnel – Direction de l'établissement
2. Membre du personnel – Exécutant/employé d'unité d'un établissement
3. Membre du personnel – Autre employé de l'établissement
4. Membre du personnel – Administration centrale
5. Membre du personnel – Administration régionale/provinciale
6. Employé contractuel d'un établissement
7. Bénévole dans un établissement
8. Représentant d'un ONG
9. Membre de CCC
10. Autre

Le répondant est (cocher une réponse) :

1. un homme
2. une femme

Établissement : _____

L'établissement est (cocher une réponse) :

1. Établissement du SCC pour femmes
2. Établissement provincial pour femmes
3. Unité à sécurité maximale pour femmes dans un établissement pour hommes du SCC
4. Établissement résidentiel communautaire du SCC
5. Établissement résidentiel communautaire provincial
6. Établissement résidentiel communautaire exploité par le secteur privé
7. Sans objet

Nous vous avons déjà interviewé(e)? 1. Oui 2. Non 3. Ne sais pas.

Titre du poste : _____

États de service : _____ années

États de service dans cet établissement : _____ années

PARTIE 2. FORMATION [travailleurs correctionnels seulement]

1. Avez-vous suivi le Programme de formation axé sur les femmes [ou un équivalent provincial]?
   1. Oui 2. Non, mais suivi une formation abrégée. 3. Non

   [Dans l'affirmative ou la négative mitigée] Vous l'avez suivi il y a combien de temps? _____

   [Dans l'affirmative ou la négative mitigée] Quelle matière avez-vous vu dans ce cours? _____

   _____

   [Dans l'affirmative ou la négative mitigée] Estimez-vous que ce programme vous a bien préparé(e) à travailler avec les délinquantes?
   1. Oui 2. Non 3. Oui, mais il s'agit d'une formation de base que j'aimerais approfondir.

   [Dans la négative ou dans l'affirmative mitigée], pour quels aspects de votre travail devriez-vous suivre une formation plus poussée?_____
   _____

   [Dans la négative] Pour quelle raison? _
   _____
   _____

2. Avez-vous suivi une autre formation portant spécifiquement sur les délinquantes ou les services correctionnels pour femmes?
   1. Oui 2. Non

   [Dans l'affirmative,] qui a donné cette formation?
   1. SCC 2. Autre (préciser) _____

   [Dans l'affirmative] Quelle a été la durée de cette formation?
   _____jours

   [Dans l'affirmative] Quelle matière a été abordée?_____

3. Outre ce dont nous avons discuté, quels sujets aimeriez-vous aborder de manière plus détaillée en rapport avec votre travail actuel auprès des délinquantes (faire des suggestions, s'il y a lieu : comprendre la dynamique de la violence, les politiques du SCC, la résolution de conflits)?

3(a) Comment s'est faite la présélection lorsque vous avez demandé à travailler ici?

3 (b) Comment la présélection pourrait-elle être améliorée (s'il y a lieu)?

PARTIE 3. QUESTIONS D'EMPLOI

[Remarque : Le questions 4 à 9 ne devraient pas être posées aux membres du personnel ou de la direction d'établissements provinciaux ou exploités par le secteur privé.]

4. Comme vous le savez sans doute, les classifications d'emploi et les descriptions de travail des intervenants de première ligne dans les établissements pour femmes font actuellement l'objet d'un examen. Estimez-vous que ces intervenants de première ligne devraient continuer de faire partie de la classe CX? 1. Oui 2. Non

5. Pourquoi/pourquoi pas?

6. Comment pourrait-on, s'il y a lieu, modifier les descriptions de travail des intervenants de première (que devraient-elles refléter de plus)?

7. Comme vous le savez sans doute, le problème suivant existe : puisque le personnel masculin qui travaille dans un établissement pour femmes ne peut faire partie des équipes d'intervention en cas d'urgence, il ne reçoit pas de formation dans ce domaine. En conséquence, cela peut nuire à ses chances d'être muté ou de postuler un autre emploi. Comment devrait-on aborder ce problème?

1. Donner à tout le personnel une formation en intervention en cas d'urgence.

2. Donner au personnel masculin une formation en intervention en cas d'urgence après une mutation et interdire, dans leur cas, toute exclusion de mutation pour cette raison.
3. Je ne sais pas.
4. Autre solution (préciser) _____

8. Le personnel féminin dans les établissements pour femmes devrait-il recevoir une formation au tir pour le même motif, c'est-à-dire éviter qu'il se trouve en situation désavantageuse lors d'une demande d'emploi ou de mutation?

1. Oui 2. Non

9. Il y a aussi un autre problème concernant le jumelage de membres du personnel pour les tournées et les dénombrements, etc. Êtes-vous d'avis que les tournées devraient toujours être faites par deux membres du personnel faisant équipe?

1. Oui 2. Non 3. Tout dépend de l'établissement et de la situation.

Dans la négative ou si « tout dépend de la situation », fournir des précisions.

_____
_____
_____

10. [Uniquement pour le personnel et la direction d'établissements comptant un personnel entièrement féminin.] Les intervenants de première ligne de sexe masculin devraient-ils être autorisés à travailler dans des établissements, des unités résidentielles ou des centres correctionnels communautaires pour délinquantes?

1. Oui 2. Non 3. Oui, dans certaines circonstances

[Dans l'affirmative] (a) n'importe quand (b) le jour seulement

[Dans la négative] Pourquoi?_____
_____

[Si la réponse est « dans certaines circonstances seulement »] Quand?

_____
_____
_____
_____

11. Selon vous, quelles sont les conséquences de la présence de personnel masculin dans un établissement correctionnel pour femmes?
Quels sont les avantages (+) ou les désavantages (-)? **(Utiliser les symboles)**

_____

_____

12. Selon vous, le personnel masculin (pm), les employés contractuels (c) et les bénévoles (b) devraient-ils être autorisés à se livrer aux activités suivantes? (Donner lecture de la liste et cocher les réponses suivantes : « Non » et (pm), (c) et (b))

- Mener une fouille à nu de délinquantes, y assister ou l'enregistrer sur vidéo.
- Faire des fouilles par palpation ou des fouilles sommaires.
- Prélever des échantillons d'urine ou superviser ce travail.
- Exécuter des fonctions d'intervention d'urgence comme l'extraction de cellule.
- Exécuter des fonctions qui permettent à du personnel masculin d'observer des délinquantes dans des cellules équipées de caméra.
- Faire seul le dénombrement ou exécuter d'autres fonctions qui permettent à un homme seul de se trouver dans les secteurs résidentiels, les salles de douches, etc. en l'absence de personnel féminin.
- Faire des dénombrements ou exécuter d'autres tâches (même en présence de personnel féminin ou en collaboration avec du personnel féminin) dans les secteurs résidentiels, les salles de douches, etc.
- Être présent la nuit dans les secteurs résidentiels, les salles de douches, etc.
- Agir comme escorte pour des permissions de sortir sans la présence de personnel féminin.
- Exécuter tout travail qui permet à du personnel masculin de se trouver seul avec une ou plusieurs délinquantes même à portée de vue ou de voix d'un autre membre du personnel.
- Exécuter tout travail qui permet à du personnel masculin de se trouver seul avec une ou plusieurs délinquantes dans un endroit où il n'est pas à portée de vue ni de voix d'un autre membre du personnel.
- Exécuter tout travail qui place du personnel masculin en contact direct avec une délinquante.
- Tout travail (L'établissement ou l'unité devrait-il compter uniquement du personnel féminin?)
- Autre (préciser)_____

13. [Le répondant estime que toutes les tâches, notamment toutes les tâches où il y a contact direct, devraient être accomplies par du personnel féminin.] Pourquoi vous opposez-vous à ce que du personnel masculin travaille en contact direct avec des délinquantes?

_____

_____

14. On dit craindre que les restrictions à certaines tâches exécutées par du personnel masculin n'imposent un fardeau indu au personnel féminin qui travaille de nuit. Qu'en pensez-vous? Comment faudrait-il aborder ce problème?

1. C'est un mal nécessaire – rien ne peut être fait sans aggraver la situation.
2. Ce n'est pas vraiment un problème – le personnel féminin est mis au courant de la situation avant d'être embauché.
3. C'est un véritable problème – il faudrait donner plus de responsabilités au personnel masculin de l'établissement afin d'alléger le fardeau imposé aux personnel féminin qui travaille de nuit.
4. Autre (préciser)_____

Les restrictions et le fardeau imposé au personnel féminin ont-ils des répercussions sur le moral du personnel?

_____

_____

_____

PARTIE 4. POLITIQUES ET PROCÉDURES

15. Connaissez-vous bien le Protocole opérationnel national applicable aux établissements et unités à sécurité maximale pour femmes du SCC? 1. Oui 2. Un peu 3. Non

[Si la réponse est non.] Quelles sont les principales pratiques opérationnelles abordées dans le Protocole? (Cocher chacune des réponses données – Ne pas aider le répondant sauf dire « Est-ce tout? »)

- Tout le personnel de première ligne s'annonce en tout temps avant d'entrer dans le secteur résidentiel sauf pendant les périodes de repos.
- Toute détenue qui se trouve dans la salle de douches au moment du dénombrement pourra prendre le temps de se couvrir.
- Un membre du personnel masculin doit être accompagné d'un membre du personnel féminin pour entrer dans un secteur résidentiel de l'heure de rentrée à 6 heures.
- Les employés contractuels et le personnel d'entretien masculins doivent être escortés par une femme lorsqu'ils se trouvent dans un secteur résidentiel.
- Le personnel masculin ne doit pas être autorisé à faire de la surveillance par caméra dans les cellules pour femmes.
- Les fouilles par palpation et les fouilles sommaires ne devraient être faites que par du personnel féminin.
- Seul du personnel féminin devrait être autorisé à faire des fouilles à nu, à y assister et à les enregistrer sur vidéo.
- Un homme peut se charger d'une première intervention d'urgence mais des femmes devraient être déployées dès que possible.
- Les interventions d'urgence prévues devraient se faire par une équipe de femmes uniquement (avec des variantes)
- Le personnel masculin ne devrait pas se trouver seul avec des délinquantes sauf dans des zones observables.

16. Selon vous, quelle est la raison d'être du Protocole? (L'intervieweur doit coter la réponse.)

1. Bonne compréhension des enjeux.
2. Assez bonne compréhension des enjeux.
3. Mauvaise/aucune compréhension des enjeux.

17. Selon vous, y a-t-il des éléments contradictoires ou incompatibles entre le Protocole et les autres politiques et procédures du SCC? 1. Oui 2. Non

[Dans l'affirmative] De quels éléments s'agit-il et quelle est l'ampleur du problème?

_____

_____

18. Y a-t-il d'autres dispositions du Protocole ou d'autres politiques ou procédures du SCC – **qui ont des incidences sur l'intervention correctionnelle auprès des délinquantes** – avec lesquelles vous n'êtes pas d'accord? 1. Oui 2. Non

[Dans l'affirmative] Veuillez préciser les dispositions avec lesquelles vous n'êtes pas d'accord et vos motifs_____

_____

_____

19. Selon vous, le SCC prévoit-il des mesures disciplinaires dans le cas d'un membre du personnel qui aurait contrevenu au Protocole opérationnel? [Si le répondant ne connaît pas bien le Protocole, dites plutôt : « qui aurait contrevenu à un droit important d'une délinquante à la protection de sa vie privée comme ne pas s'annoncer avant d'entrer dans un secteur résidentiel, ne pas donner à une femme le temps de se couvrir ou laisser une femme dans un secteur non observable en présence d'un membre du personnel ou d'un employé contractuel masculin? ».]

1. Oui 2. Non 3. Pas sûr(e)

[Dans la négative ou la négative mitigée] Que manque-t-il selon vous, ou pourquoi n'êtes-vous pas sûr(e)?_____

_____

PARTIE 5. INCIDENTS

20. Avez-vous déjà eu connaissance que l'une ou l'autre des situations suivantes se soient produites dans l'établissement où vous avez travaillé [membres d'un CCC : « où vous étiez membre du CCC »] au cours de la dernière année et demie? (Cocher chacune des dispositions enfreintes) [Intervieweur : noter le refus d'aborder les questions comme tel.]

- Le personnel de première ligne ne s'annonçait pas avant d'entrer dans une unité résidentielle sauf pendant les heures de repos.
- Les détenues qui se trouvaient dans la salle de douches au moment du dénombrement n'avaient pas le temps de se couvrir.
- Le personnel masculin n'était pas jumelé à du personnel féminin pour pénétrer dans les unités résidentielles entre l'heure de rentrée et 6 heures.
- Les employés contractuels et d'entretien n'étaient pas escortés par une femme dans le secteur résidentiel.

- Le personnel masculin était autorisé à surveiller les femmes dans les cellules équipées de caméra.
- Le personnel masculin faisait des fouilles par palpation.
- Le personnel masculin faisait des fouilles à nu, y assistait ou les enregistrait.
- Un homme était le premier intervenant en cas d'urgence mais aucune femme n'était dépêchée le plus tôt possible.
- Une équipe comprenant un homme se chargeait des interventions d'urgence.
- Du personnel ou des bénévoles masculins ou des employés contractuels se trouvaient seuls dans un secteur non observable.
- Du personnel, des employés contractuels ou des bénévoles ont tenu des propos à caractère sexuel non appropriés à une délinquante.
- Il y a eu des contacts sexuels non appropriés entre un membre du personnel, un employé contractuel ou un bénévole et une délinquante.

Fournir des détails sur ces situations ou sur d'autres situations mentionnées par le répondant ou la répondante.

_____

_____

_____

21. La politique du SCC interdit-elle les situations que je viens de décrire (relire la liste s'il y a lieu)?
    1. Oui, toutes ces situations.
    2. Oui, _____ d'entre elles (compter le nombre d'occurrences dont le répondant est au courant).
    3. Non, elles sont toutes autorisées, selon les circonstances.

22. En ce qui a trait aux situations qui se sont produites au cours de la dernière année et demie, des mesures disciplinaires ont-elles été prises à l'endroit du personnel et ces mesures ont-elles été appropriées? (Les cases ci-dessous permettent d'indiquer jusqu'à quatre cas. Utiliser le verso s'il y a lieu.)

1. Oui, appropriées	❐	❐	❐	❐
2. Non, trop dures	❐	❐	❐	❐
3. Non, trop douces	❐	❐	❐	❐
4. Aucune mesure n'a été prise	❐	❐	❐	❐
5. Aucune mesure n'a été prise parce qu'il n'y a pas eu violation d'une politique ou d'une procédure	❐	❐	❐	❐
6. Sans objet (n'a pas entendu parlé de tels cas)	❐	❐	❐	❐
7. Pas de réponse/refus de répondre	❐	❐	❐	❐

23. Selon vous, les procédures ou les mesures disciplinaires dans de telles circonstances devraient-elles être modifiées si le personnel contrevient à une politique ou une procédure importante? Dans l'affirmative, que faut-il de plus?

_____

24. Selon vous, le SCC devrait-il avoir une politique qui interdise spécifiquement le harcèlement sexuel des délinquantes?

1. Oui 2. Non 3. Oui, dans certaines conditions ou pour certains types de cas.

Dans la négative, pourquoi? 1. Cela est implicite dans d'autres politiques existantes. 2. Autre (préciser)

_____

[Dans l'affirmative] Quels comportements une politique sur le harcèlement sexuel devrait-elle viser ou interdire? (Cocher tous les cas appropriés. Ne pas aider le répondant sauf lui dire « Est-ce tout? ».)

- Violence sexuelle
- Tout attouchement sur une délinquante sauf pour des raisons de sécurité.
- Recours inopportun aux pouvoirs ou aux procédures de fouille par palpation ou de fouille à nu.
- Contacts sexuels avec une délinquante en échange de considérations.
- Contacts sexuels « consensuels » avec une délinquante.
- Tout propos ou « blague » suggestif à caractère sexuel.

- [Dans l'affirmative ou dans l'affirmative mitigée] Une telle politique devrait-elle s'appliquer au personnel ou aux détenues ou aux deux groupes? (Cocher toutes les réponses. - Ne pas aider le répondant sauf dire « Est-ce tout? »)
- Protection des délinquantes contre tout membre du personnel dans les situations décrites ci-dessus.
- Protection des délinquantes contre tout membre du personnel, employé contractuel ou bénévole.
- Protection des délinquantes contre tout détenu dans les situations décrites ci-dessus.

25. Selon vous, y a-t-il des circonstances où une enquête externe devrait être ouverte automatiquement sur des incidents ou des incidents présumés, par exemple si l'on affirme qu'une agression sexuelle a été commise par un membre du personnel, un employé de l'extérieur ou un bénévole? 1. Oui 2. Non

[Dans l'affirmative] Quels types de circonstances justifieraient le déclenchement automatique d'une enquête externe? _____

_____

PARTIE 6. PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES GRIEFS

26. Sur une échelle de cinq points où « 1 » signifie que « cela ne donne aucun résultat » et où « 5 » signifie que « cela donne de très bons résultats », comment jugez-vous l'efficacité du système du SCC pour régler les griefs des détenues et des détenus à la satisfaction de toutes les parties? 1.....2.....3.....4.....5

27. Avez-vous des suggestions à faire pour améliorer la procédure de règlement des griefs des détenus?

_____

_____

28. Seriez-vous favorable à la création d'un comité d'établissement/d'unité comprenant un nombre égal de représentants du personnel et des détenues, formés aux procédures de règlement des griefs, chargé de régler les griefs au premier palier?
    1. Oui 2. Non 3. Pour certains griefs (préciser)

29. Pourquoi/pourquoi pas? _____

30. Y a-t-il une façon de rendre plus efficace l'examen par une instance externe des griefs rejetés? Qui devrait se charger de cet examen externe, comment devrait-il être fait et à quel moment?

_____
_____
_____

31. Les allégations de harcèlement ou d'agression sexuelle devraient-elles être traitées différemment du processus actuel de règlement des griefs? 1. Oui 2. Non

Dans l'affirmative, comment devrait-on les traiter? _____
_____
_____
_____

PARTIE 7. GÉNÉRALITÉS

32. Si l'on fait exception de ce dont nous venons tout juste de parler, auriez-vous des suggestions à faire pour améliorer la façon de procéder ou l'efficacité du système [ou de cet établissement]?_____

_____

33. Dernière question : Y a-t-il quelque chose dont nous n'avons pas parlé et qui, selon vous, est pertinent aux questions qui précèdent ou aux bonnes pratiques correctionnelles en général pour les délinquantes?

Voilà qui complète l'entrevue. Je vous remercie d'y avoir participé.

PROJET DE DOTATION MIXTE

QUESTIONNAIRE POUR LES DÉTENUES

Bonjour. Je me nomme (_____) et je fais partie du projet de vérification de la dotation mixte dans les établissements pour femmes lancé par le SCC, en 1997. Le but du projet est de suivre les questions reliées à la dotation mixte et de trouver des moyens de protéger les femmes purgeant une peine de ressort fédéral contre le harcèlement sexuel ou les mauvais traitements par des personnes autres que des détenues. Avant de commencer, je tiens à vous assurer que toutes les entrevues sont entièrement confidentielles. De plus, votre nom ne sera pas mentionné dans un rapport, une note de service ou une conversation quelconque par un membre du projet à la suite de notre entretien. Avez-vous des questions à me poser avant que nous commencions?

PARTIE I. IDENTIFICATEURS

Établissement : _____

L'établissement est (cocher une réponse) :
1. Établissement du SCC pour femmes
2. Établissement provincial pour femmes
3. Unité à sécurité maximale pour femmes dans un établissement pour hommes du SCC
4. Établissement résidentiel communautaire du SCC
5. Établissement résidentiel communautaire provincial
6. Établissement résidentiel communautaire exploité par le secteur privé

Nous vous avons déjà interviewée? 1. Oui 2. Non 3. Ne sais pas.

2. Depuis combien de temps êtes-vous dans cet établissement? _____

3. [Si la répondante se trouve dans un établissement provincial ou exploité par une société privée] Avez-vous déjà purgé une peine dans un établissement du SCC?
   1. Oui 2. Non

   [Dans l'affirmative,] lequel ou lesquels et à quel moment?

   _____

   _____

PARTIE 2. QUESTIONS D'EMPLOI

4. Des travailleurs de première ligne devraient-ils être autorisés à travailler ici?
   1. Oui 2. Non

Pourquoi ou pourquoi pas?

_____

_____

_____

_____

[Remarque : Question 5 – Lorsque l'interview est menée dans un établissement où tous les intervenants de première ligne sont des femmes, préciser ce qui suit avant de poser la question : « S'il devait y avoir des intervenants de première ligne de sexe masculin dans cet établissement, ces intervenants devraient-ils, selon vous, être autorisés à : »]

5. [Si l'on a répondu oui à la question numéro 4] Selon vous, le personnel masculin (pm), les employés contractuels (c) et les bénévoles (b) devraient-ils être autorisés à se livrer aux activités suivantes? (Donner lecture de la liste et cocher les réponses suivantes : « Non » et (pm), (c) et (b))

- Mener une fouille à nu de délinquantes, y assister ou l'enregistrer sur vidéo.
- Faire des fouilles par palpation ou des fouilles sommaires.
- Prélever des échantillons d'urine ou superviser ce travail.
- Exécuter des fonctions d'intervention d'urgence comme l'extraction de cellule.
- Exécuter des fonctions qui permettent à du personnel masculin d'observer des délinquantes dans des cellules équipées de caméra.
- Faire seul le dénombrement ou exécuter d'autres fonctions qui permettent à un homme seul de se trouver dans les secteurs résidentiels, les salles de douches, etc. en l'absence de personnel féminin.
- Faire des dénombrements ou exécuter d'autres tâches (même en présence de personnel féminin ou en collaboration avec du personnel féminin) dans les secteurs résidentiels, les salles de douches, etc.
- Être présent la nuit dans les secteurs résidentiels, les salles de douches, etc.
- Agir comme escorte pour des permissions de sortir sans la présence de personnel féminin.
- Exécuter tout travail qui permet à du personnel masculin de se trouver seul avec une ou plusieurs délinquantes même à portée de vue ou de voix d'un autre membre du personnel.
- Exécuter tout travail qui permet à du personnel masculin de se trouver seul avec une ou plusieurs délinquantes dans un endroit où il n'est pas à portée de vue ni de voix d'un autre membre du personnel.
- Exécuter tout travail qui place du personnel masculin en contact direct avec une délinquante.
- Tout travail (L'établissement ou l'unité devrait-il compter uniquement du personnel féminin?)
- Autre (préciser)_____

6. Selon vous, quelles conséquences sont associées au fait d'avoir du personnel masculin dans les prisons ou les centres correctionnels communautaires où des femmes purgent des peines d'emprisonnement? Quels sont les avantages et les inconvénients?

_____

_____

_____

PARTIE 3. POLITIQUES ET PROCÉDURES

7. Avez-vous déjà entendu parler du Protocole opérationnel national applicable aux établissements et unités à sécurité maximale pour femmes du SCC (politique de dotation mixte) 1. Oui 2. Non 3. Par sûre

[Si la réponse est « Pas sûre » ou « non », décrire le Protocole et poser la question suivante à la répondante.] Cela vous dit-il quelque chose maintenant?

[Dans l'affirmative] Pouvez-vous me dire ce qu'est ce Protocole?

1. Bonne compréhension
2. Assez bonne compréhension.
3. Mauvaise/aucune compréhension

8. Avez-vous déjà vu un exemplaire du Protocole? 1. Oui 2. Non

9. Avez-vous déjà demandé un exemplaire du Protocole? 1. Oui 2. Non

[Dans l'affirmative] En avez-vous obtenu un? 1. Oui 2. Non

PARTIE 4. INCIDENTS

10. L'une ou l'autre des situations suivantes s'est-elle déjà appliquée à vous personnellement dans un établissement du SCC au cours de la dernière année et demie? [Ne lire que les quatre dernières affirmations si la délinquante a séjourné uniquement dans des établissements ne comprenant que du personnel féminin au cours de la dernière année et demie.]

- Le personnel de première ligne entrait sans s'annoncer dans l'unité résidentielle (en dehors des heures de repos).
- On vous a déjà vue en train de vous changer ou sortir de la douche parce que le personnel masculin ne vous a pas donné le temps de vous couvrir.
- Vous avez déjà vu un membre du personnel masculin seul (non accompagné d'un membre du personnel féminin) dans l'unité résidentielle après l'heure de rentrée.
- Vous avez déjà vu un employé contractuel ou d'entretien seul (non accompagné d'un membre du personnel féminin) dans l'unité résidentielle.
- Du personnel masculin vous a déjà observée alors que vous étiez dans une cellule équipée de caméra.
- Vous avez déjà été soumise à une fouille par palpation menée par du personnel masculin.
- Vous avez déjà été soumise à une fouille à nu menée par du personnel masculin ou du personnel masculin y assistait ou l'enregistrait sur vidéo.
- Vous avez déjà été dans une situation d'urgence à laquelle du personnel masculin a répondu sans demander l'intervention de personnel féminin.
- Vous avez déjà été dans une situation d'urgence à laquelle a répondu une équipe d'intervention comptant un homme.
- Vous avez déjà été dans un secteur en compagnie d'un membre du personnel, d'un bénévole ou d'un employé contractuel masculin sans que du personnel féminin puisse vous observer ou vous entendre.

- Du personnel, des employés contractuels ou des bénévoles ont tenu des propos ou fait des remarques à caractère sexuel non appropriés à votre endroit qui vous ont mis mal à l'aise.
- Vous avez déjà été soumise à des contacts sexuels non appropriés de la part d'un membre du personnel, d'un employé contractuel ou d'un bénévole.
- Vous avez déjà été approchée par un membre du personnel, un employé contractuel ou un bénévole se disant intéressé à une certaine forme de contact sexuel avec vous ou vous laissant entendre qu'il pouvait l'être.
- Vous avez déjà eu des contacts sexuels avec un membre du personnel, un employé contractuel ou un bénévole - avec votre « consentement » ou parce que vous aviez une raison de le faire.

Fournir des détails sur ces situations ou sur d'autres situations mentionnées par la répondante.

_____

_____

_____

11. La politique du SCC interdit-elle les situations que je viens de décrire (relire la liste s'il y a lieu)?

1. Oui, toutes ces situations.
2. Oui, _____ d'entre elles (compter le nombre d'occurrences mentionnées par la répondante).
3. Non, elles sont toutes autorisées, selon les circonstances.

12. Avez-vous déjà été témoin d'une des situations que je viens de mentionner ou avez-vous déjà entendu parler d'une telle situation mettant en cause **une délinquante** dans un établissement du SCC au cours de la dernière année et demie? 1. Oui 2. Non

[Dans l'affirmative] Pourriez-vous me décrire ce que vous avez vu ou entendu?

_____

_____

_____

[Dans l'affirmative] L'incident a-t-il été signalé? 1. Oui 2. Non

Pourquoi ou pourquoi pas?

_____

_____

_____

_____

_____

13. En ce qui a trait aux situations qui se sont produites au cours de la dernière année et demie, des mesures disciplinaires ont-elles été prises à l'endroit du personnel et ces mesures ont-elles été appropriées? (Les cases ci-dessous permettent d'indiquer jusqu'à quatre cas. Utiliser le verso s'il y a lieu.)

1. Oui, appropriées	☐	☐	☐	☐
2. Non, trop dures	☐	☐	☐	☐
3. Non, trop douces	☐	☐	☐	☐
4. Aucune mesure n'a été prise	☐	☐	☐	☐
5. Aucune mesure n'a été prise parce qu'il n'y a pas eu violation d'une politique ou d'une procédure	☐	☐	☐	☐
6. Sans objet (n'a pas entendu parlé de tels cas)	☐	☐	☐	☐
7. Pas de réponse/refus de répondre	☐	☐	☐	☐

14. Selon vous, y a-t-il des situations réelles ou présumées qui justifieraient une enquête externe automatique? Par exemple, si quelqu'un soutient qu'une délinquante a été victime d'une agression sexuelle par un membre du personnel, un employé contractuel ou un bénévole?

1. Oui 2. Non

[Dans l'affirmative] Quelles circonstances justifieraient une enquête externe automatique?

_____

_____

_____

_____

PARTIE 5. PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES GRIEFS

15. J'aimerais maintenant aborder la Procédure de règlement des griefs des détenus. Savez-vous bien comment elle fonctionne? 1. Oui 2. Non

16. Sur une échelle de cinq points où « 1 » signifie que « cela ne donne aucun résultat » et où « 5 » signifie que « cela donne de très bons résultats », comment jugez-vous l'efficacité de cette procédure?

1.....2.....3.....4.....5

17. Avez-vous des suggestions à faire pour améliorer le processus de règlement des griefs des détenus?

_____

_____

18. Connaissez-vous bien le mécanisme officieux de règlement des conflits?

1. Oui 2. Non

19. Sur une échelle de cinq points où « 1 » signifie que « cela ne donne aucun résultat » et où « 5 » signifie que « cela donne de très bons résultats », comment jugez-vous l'efficacité de cette procédure pour régler les conflits des détenues?

1.....2.....3.....4.....5

19. Avez-vous des suggestions à faire pour l'améliorer?

_____

_____

_____

21. Seriez-vous favorable à la création d'un comité d'établissement/d'unité comprenant un nombre égal de représentants du personnel et des détenues, formés aux procédures de règlement des conflits, chargé de régler les griefs au premier palier?

1. Oui 2. Non

22. Pourquoi/pourquoi pas? _____

23. Y a-t-il une façon de rendre plus efficace l'examen par une instance externe des griefs rejetés? Qui devrait se charger de cet examen externe, comment devrait-il être fait et à quel moment?

_____

_____

_____

24. Les allégations de harcèlement ou d'agression sexuelle devraient-elles être traitées différemment du processus actuel de règlement des griefs? 1. Oui 2. Non

Dans l'affirmative, comment devrait-on les traiter?

_____

_____

_____

_____

_____

_____

GÉNÉRALITÉS

25. Si l'on fait exception de ce dont nous venons tout juste de parler, auriez-vous des suggestions à faire pour améliorer la façon de procéder? _____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

26. Dernière question : Y a-t-il quelque chose dont nous n'avons pas parlé et qui, selon vous, est pertinent aux questions qui précèdent ou aux délinquantes en général?

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

Voilà qui complète l'entrevue. Je vous remercie d'y avoir participé.

ANNEXE B

ÉTABLISSEMENTS ET UNITÉS À SÉCURITÉ MAXIMALE POUR FEMMES DU SCC

PROTOCOLE OPÉRATIONNEL NATIONAL - DOTATION DES POSTES DE PREMIÈRE LIGNE

PRÉAMBULE

Dans son rapport publié en avril 1996, la Commission d'enquête Arbour a invité le SCC a faire en sorte :

REC 5 (b) *« que des protocoles explicites soient préparés dans chaque établissement où des hommes ont accès aux unités résidentielles afin d'assurer :*

> *que les travailleurs de première ligne sont toujours appariés à des travailleuses de première ligne lorsqu'ils patrouillent les unités résidentielles;*
>
> *que le personnel masculin est exclu des patrouilles nocturnes des unités résidentielles;*
>
> *que le personnel masculin est tenu d'annoncer sa présence dans une unité résidentielle ou dans la cellule ou dans la chambre d'une détenue; »*

Dans le cadre de leurs préparatifs avant ouverture, tous les établissements ont préparé des pratiques opérationnelles sur les procédures auxquelles participent des membres du sexe opposé dans des secteurs comme le dénombrement des détenues et l'extraction des cellules. Comme suite aux recommandations du rapport Arbour, le Service correctionnel du Canada a décidé d'élaborer un protocole national basé sur les ordres permanents des établissements régionaux. Le but de ce protocole national est d'assurer une orientation uniforme au niveau national grâce à un cadre de travail et à des pratiques opérationnels respectant le droit à la vie privée de toutes les détenues, autant qu'il est possible dans un établissement correctionnel. Ce protocole national remplacera les mécanismes opérationnels locaux utilisés actuellement.

1. Principes

Aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qui régit toutes les mesures de dotation du Service correctionnel du Canada, la sélection du personnel

peut se faire selon des normes comme l'instruction, les connaissances et la langue mais ne peut pas faire intervenir des éléments comme la race, le sexe, la couleur, la religion, etc. En conséquence, les hommes ont légalement le droit de présenter leur candidature à des postes dans des établissements pour femmes.

Le présent protocole national doit être interprété à la lumière de la *LSCMLC*, laquelle affirme que tous les membres du personnel sont des agents de la paix et qu'ils sont, par conséquent, autorisés à faire usage d'une force raisonnable. Ils sont également tenus d'agir conformément aux principes énoncés dans l'article 4 de la *LSCMLC*, et plus précisément, pour ce qui est du présent protocole, au principe 4(h) qui dit, en parlant du Service correctionnel : *« ses directives d'orientation générale, programmes et méthodes respectent les différences ethniques, culturelles et linguistiques, ainsi qu'entre les sexes et tiennent compte des besoins propres aux femmes, aux autochtones... »*. Ce protocole reflète à la fois les exigences de la loi et la valeur fondamentale 1 de la Mission du SCC qui s'énonce comme suit : *Nous respectons la dignité des individus, les droits de tous les membres de la société et le potentiel de croissance personnelle et de développement des êtres humains.*

Conformément aux pratiques de dotation générale, on s'attend à ce que tous les employés, hommes et femmes, exécutent toutes les tâches décrites dans leur description de travail, sauf en ce qui concerne certaines procédures précises décrites dans le présent protocole, et lorsqu'il s'agit d'effectuer des fouilles autres que des fouilles discrètes, comme l'indique la politique et comme le redit le protocole.

La protection de la vie privée constitue une responsabilité mutuelle du SCC et des délinquantes. Elle constitue un des éléments de l'environnement de respect et de dignité que tous les établissements pour femmes s'efforcent de créer.

Le Service a pris un certain nombre de mesures pour créer un environnement propice qui respecte la vie privée des personnes, qu'il s'agisse de l'aménagement physique, de l'élaboration de cours de formation particulièrement conçus pour des femmes et, grâce au présent protocole, de l'établissement de pratiques opérationnelles uniformes au niveau national.

Ce protocole ne peut couvrir toutes les questions susceptibles d'être soulevées en ce qui concerne les interventions effectuées par des membres de sexe opposé. Par conséquent, tous les membres du personnel sont encouragés à faire preuve de sensibilité à l'égard des questions de protection de la vie privée, ainsi qu'en ce qui concerne les situations dans lesquelles les comportements manifestés sont susceptibles d'être perçus comme étant incorrects ou d'engendrer des allégations de comportement incorrect, ou qui placent les membres du personnel et (ou) les détenues dans une situation compromettante. Le protocole fournit un cadre permettant de se former un jugement personnel dans de telles situations,

lorsqu'il n'est pas possible de consulter ses superviseurs pour obtenir des éclaircissements ou des avis.

Par ailleurs, on s'attend à ce que les délinquantes se conduisent correctement avec le personnel, qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes. On les encourage à porter les question de protection de la vie privée à l'attention de la direction de l'établissement par les voies appropriées comme le comité des détenues ou le processus de grief.

Lorsque, dans un établissement, est soulevé un point ayant trait à une exigence du travail qui n'est pas traité dans le présent protocole, l'établissement devra, par l'intermédiaire du sous-commissaire régional, attirer sur ce point l'attention de la sous-commissaire pour les femmes à laquelle il incombera de veiller à ce que l'on suive le processus approprié d'examen, de consultation et de décision.

Quand le protocole national traite d'un sujet qui fait l'objet, en particulier, d'une directive du commissaire, d'instructions permanentes ou d'un ordre permanent de l'établissement [p.ex., les dénombrements], il ne vise pas à remplacer ce document -- et ne devrait pas être interprété comme tel -- mais plutôt à fournir des éclaircissements. Les ordres permanents de l'établissement doivent être conformes au protocole national.

2. Pratiques opérationnelles

Il incombe à chaque établissement de veiller à ce que le personnel, les détenues et les bénévoles soient informés du contenu du protocole national et en reçoivent un exemplaire.

Les détenues nouvellement admises doivent être informées des pratiques de dotation mixte et des procédures opérationnelles au cours du processus d'orientation et d'évaluation initial. À ce moment-là, on leur remettra un exemplaire du protocole national et on en examinera le contenu avec elles. On leur demandera également de signer une formule indiquant que cela a été fait. Le protocole peut être mis en annexe ou inséré dans le guide du détenu.

Tous les membres du personnel de première ligne, hommes et femmes, doivent annoncer leur entrée dans une unité résidentielle ou une maison, sauf au cours des heures de tranquillité ou lorsque le couvre-feu s'applique dans l'établissement.

Pour les dénombrements officiels, c'est aux détenues qu'il incombe de se trouver dans un endroit où on peut facilement vérifier leur présence. Pour les dénombrements non officiels, si une détenue se trouve dans la salle de bains, on lui demandera de se couvrir et on lui donnera le temps de le faire, afin de pouvoir procéder à une inspection visuelle sans porter atteinte à son droit à la vie privée. Si

la détenue refuse de se couvrir, la première intervention ne doit pas comporter de confrontation. Cependant, si elle persiste toujours à refuser de se couvrir, un tel refus doit être considéré comme un refus d'obéir à un ordre direct.

Pour les patrouilles dans les maisons ou toute pièce de la maison ou de l'unité résidentielle, après l'heure du couvre-feu et jusqu'à 6 h du matin, chaque agent de sexe masculin sera apparié avec une femme. Par « apparié », on entend que les deux agents devront être en mesure de se voir et de s'entendre mutuellement à tout moment. Cette procédure n'est pas obligatoire dans le cas d'une urgence [p.ex., un appel de détresse de la part d'une détenue dans une maison]; cependant, dans ces cas, si c'est un employé de sexe masculin qui répond le premier à l'appel, un membre du personnel de sexe féminin sera envoyé le plus tôt possible pour l'aider.

Les employés d'entretien ou les contractuels de sexe masculin doivent être escortés par un membre du personnel de sexe féminin ou par une commissionnaire lorsqu'ils ont à travailler dans une maison ou dans une unité résidentielle sauf lorsqu'il n'y a pas de détenue dans la maison ou l'unité résidentielle au cours de la période de travail.

Les membres du personnel de première ligne de sexe masculin ne doivent pas être affectés à la surveillance des femmes détenues dans les cellules équipées d'une caméra. Les écrans des caméras de surveillance doivent être situés ou protégés de manière à se trouver hors de vue des membres du personnel de sexe masculin.

Les fouilles par palpation doivent toujours être faites par du personnel de sexe féminin.

Seuls les membres du personnel de sexe féminin peuvent faire des fouilles à nu, y assister et les enregistrer sur vidéo.

Tous les membres du personnel, hommes et femmes, qui ont reçu la formation requise peuvent avoir recours au degré approprié de force physique pour contrôler ou maîtriser des détenues lorsque la situation exige une intervention immédiate. Dans un cas de nudité volontaire *[c.-à-d. que la détenue se déshabille spontanément]* se produisant dans le cadre d'une situation d'urgence et lorsque le personnel a des motifs raisonnables de croire qu'il y a risque immédiat de dommage pour la détenue elle-même, d'autres détenues ou un membre du personnel, le personnel disponible doit intervenir, qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes. Cependant, si la première intervention est effectuée par un ou des hommes, une ou des femmes doivent être envoyées sur les lieux le plus rapidement possible pour aller apporter leur aide. Les procédures d'intervention, y compris le recours à des moyens de contrainte, doivent être appliquées conformément à la politique sur le recours à la force et aux sections pertinentes du Manuel de sécurité. Dès que possible, on aura soin de donner à la détenue une couverture ou une robe de sécurité.

Les antécédents de la détenue ne suffisent pas comme *motifs raisonnables* de croire qu'il existe un risque immédiat de dommage. Ses actes ou son comportement et le contexte situationnel doivent être analysés afin de déterminer l'imminence du risque. Les facteurs contextuels peuvent notamment être les suivants:

- la détenue est en possession d'une arme avec laquelle elle menace de se blesser;
- la détenue se frappe la tête contre le mur ou se fait du mal d'une autre façon;
- la détenue menace de se suicider et se livre à des actes (par exemple, nouer un drap) indiquant que la menace est réelle, ou le psychologue présent détermine qu'il existe un risque élevé de suicide;
- la détenue tente de se suicider;
- la détenue menace d'agresser quelqu'un d'autre et est en position de le faire, c'est-à-dire qu'elle se trouve à proximité de la personne menacée et qu'elle n'est pas enfermée dans sa cellule.

Cependant, pour le premier niveau d'intervention appliqué dans une situation exigeant un recours planifié à la force, c'est-à-dire quand on fait appel à une équipe d'extraction des cellules ou à une équipe pénitentiaire d'intervention d'urgence, l'équipe déployée doit être composée exclusivement de femmes. Si l'équipe a besoin d'aide, on pourra faire appel à d'autres membres, hommes ou femmes, du personnel de l'établissement ayant reçu la formation nécessaire, ou demander du renfort à l'EPIU d'un établissement pour hommes. Cette intervention de renfort devra se limiter à maîtriser les détenues. Tous les hommes y participant doivent avoir été formés aux techniques d'intervention appropriées. Dans tous les cas, et sans exception, lorsque le recours à la force physique est indispensable, les restrictions applicables à la fouille à nu doivent être respectées.

NOTE: Le présent protocole ne traite que de la question ayant trait au personnel masculin et au personnel féminin. Pour ce qui est des méthodes de contrôle et de maîtrise et des limites d'utilisation de ces méthodes, voir la directive du commissaire sur le recours à la force et le Manuel de sécurité.

En dépit des restrictions imposées au personnel de sexe masculin en ce qui a trait à l'usage de la force et aux fouilles à nu, tous les gestionnaires, hommes et femmes, sont tenus de veiller à ce que les actions du personnel sont conformes à la politique

et aux procédures; ils doivent donc visionner les bandes-vidéo après les incidents, même lorsqu'il y a eu fouille à nu; on aura donc soin de faire en sorte qu'ils le fassent dans des conditions respectant et protégeant le droit à la vie privée des détenues. Pour d'autres instructions, voir la procédure provisoire sur l'enregistrement des incidents sur bande-vidéo présentée par la sous-commissaire principale le 4 février 1997.

Dans un cas de nudité volontaire, lorsque la détenue refuse de se conformer à un ordre verbal de s'habiller et qu'il n'y a **pas de risque immédiat de dommage** pour elle-même, d'autre détenues ou des membres du personnel, les membres du personnel de sexe masculin doivent se retirer de la scène dès que possible, dans la mesure où la sécurité de la détenue, des autres détenues et du personnel est assurée. L'objectif primaire est de désamorcer la situation tout en respectant la dignité de la détenue. On doit évaluer l'état mental de la détenue afin d'élaborer une stratégie d'intervention particulière à la situation et de la mettre en oeuvre.

Les membres du personnel professionnel comme le personnel des services de santé et des services de santé mentale sont sélectionnés en fonction de leurs qualifications professionnelles. Cependant, en ce qui concerne les traitements dans lesquels le sexe de l'intervenant peut être d'une importance non négligeable, par exemple dans le cas du traitement de survivantes d'actes de violence, il est préférable de choisir du personnel professionnel de sexe féminin. Les membres du personnel professionnel doivent être déployés conformément aux normes des services de santé dispensés dans la collectivité, c'est-à-dire qu'ils peuvent intervenir conformément aux exigences de leur fonction, que ce soient des hommes ou des femmes, même lorsqu'une détenue est dévêtue.

Sous réserve des critères établis, pour les personnes qui dispensent des programmes, dans la stratégie de programme pour les femmes délinquantes, les programmes doivent être exécutés par du personnel qualifié ou par des contractuels, hommes ou femmes. Lorsque la personne qui donne le programme est un homme, il n'est pas nécessaire d'exercer une surveillance continue, que ce soit par caméra ou en postant une employée de sexe féminin dans la salle. Toutefois, il faudra que la porte de la salle soit pourvue d'une fenêtre ou qu'elle reste ouverte pour permettre l'observation ou la surveillance périodique.

Avant d'affecter un homme, qu'il s'agisse d'un membre du personnel ou d'un accompagnateur bénévole, à une escorte pour une permission de sortir, il faudra tenir compte de la nature de la permission. En plus de cela, pour les escortes en dehors de l'établissement, où la détenue doit se tenir constamment de manière que l'agent escorteur puisse la voir et l'entendre, les équipes d'escorte ne doivent pas être composées exclusivement d'hommes, qu'il s'agisse de membres du personnel ou d'accompagnateurs bénévoles. Les équipes d'escorte au sein de l'établissement ne doivent pas être constituées seulement d'hommes lorsqu'elles doivent passer par des endroits où l'observation est impossible.

ANNEXE C

Le 15 mars 2000

Madame Thérèse Lajeunesse
Thérèse Lajeunesse & Associates Ltd.
228, rue Kitson
Winnipeg (Manitoba)
R2H 0Z5

Madame,

La présente est pour vous communiquer la réponse de l'Association nationale de la femme et du droit (ANFD) à votre questionnaire distribué à la suite de la publication de votre Deuxième rapport annuel sur la dotation mixte.

Premièrement, je tiens à réitérer la position de l'ANFD, adoptée à l'unanimité au congrès biennal tenu à Halifax en 1997, de viser la mise en œuvre complète du Rapport de la Commission Arbour. Depuis que M^{me} Arbour a autorisé la dotation mixte, à la condition que le SCC choisisse du personnel spécialisé, assure la formation et adopte des protocoles de travail explicites et fasse une surveillance appropriée, l'Association a évité de s'opposer ouvertement à l'emploi d'hommes dans les prisons pour femmes pendant la période de surveillance, malgré le fait que nos connaissances, notre expertise et notre expérience en matière d'égalité des femmes favorisent une attitude contraire. L'ANFD était disposée à attendre les résultats du projet de vérification avant de prendre une décision finale.

Après avoir pris connaissance du deuxième rapport sur le projet de dotation et après avoir suivi les développements dans les établissements du pays grâce à des contacts avec la Société Elizabeth Fry et d'autres organismes, l'ANFD conclut que le SCC doit cesser d'employer des intervenants de première ligne de sexe masculin dans les prisons pour femmes. Malgré le système de surveillance en place, le SCC a démontré qu'il ne souhaite pas faire diligence en matière de recrutement, de formation et de protocoles pour bien asseoir les besoins des détenues en matière de sécurité et de protection de la vie privée. Si le SCC ne peut faire diligence alors qu'il fait l'objet d'une surveillance de la part d'observateurs indépendants, il est fort peu probable qu'il puisse le faire en l'absence d'une surveillance. Madame la juge Arbour a précisé clairement que la dotation mixte ne saurait être appropriée que le jour où les normes énoncées dans son rapport auront été mises en place. Selon nous, le SCC n'a pu donner suite à ces normes, même à court terme.

Comme vous le savez, le Canada est signataire de conventions internationales qui interdisent que des hommes occupent des postes de première ligne dans des

établissements pour femmes. Récemment, la Cour suprême a conseillé aux responsables fédéraux de l'immigration de tenir compte des conventions internationales en matière de mise en œuvre de la politique du gouvernement. Le SCC devrait tenir compte de cet avis. L'ANFD a la certitude que l'analyse de l'égalité juridique soutiendra l'interdiction pour des hommes d'occuper des postes d'intervenant de première ligne dans les prisons pour femmes.

Les raisons de ne pas employer d'intervenants de première ligne de sexe masculin dans les prisons pour femmes sont abondamment documentées dans les travaux du Groupe de travail sur les femmes purgeant une peine fédérale et dans d'autres documents également. Parmi les réserves formulées, il y a le fait que la présence de personnel correctionnel masculin dans les établissements pour femmes augmente la probabilité de harcèlement sexuel et d'agression sexuelle à l'endroit des détenues, d'une invasion de la vie privée des détenues qui doivent s'occuper de leur hygiène personnelle et utiliser les toilettes dans leur unité résidentielle. Cela renforce aussi un pouvoir dynamique négatif qui s'établit lorsque des hommes exercent un contrôle complet sur des femmes, en l'occurrence des détenues qui, pour la plupart, ont été victimes de violence sexuelle dans leur enfance et à l'âge adulte, souvent par des hommes qui étaient en situation d'autorité par rapport à elles. Peu importe la délicatesse manifestée par certains hommes, la relation « d'autorité » est implicite au rôle d'agent de correction. Pour une femme, il n'est pas normal ni logique de considérer comme normal le fait d'être gardée par un homme. Le document *La création de choix* insiste sur l'établissement d'un milieu qui facilite l'atténuation des effets de la violence subie dans le passé.

En ce qui a trait au personnel, l'ANFD estime que tous les travailleurs – les hommes comme les femmes, les intervenants de première ligne et les autres, le personnel ou les employés contractuels – des établissements correctionnels pour femmes devraient être sélectionnés et formés suivant les principes énoncés dans *La création de choix*. Le personnel devrait ensuite travailler suivant une politique sur le harcèlement sexuel appliquée de manière claire et avec fermeté.

Il est étonnant que le SCC n'aie pas encore de politique interdisant clairement au personnel de harceler sexuellement les détenues. Une telle politique est nécessaire et elle devrait être en place depuis longtemps mais elle doit être bien conçue afin d'être efficace. Un des défis de taille sera d'élaborer un mécanisme crédible qui offrira un véritable mécanisme de recours aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral. Tout mécanisme auquel les détenues feraient confiance et qu'elles utiliseraient ne doit pas être placé sous l'autorité du SCC. Sans cela, les femmes ne se sentiraient pas à l'aise de porter plainte et plusieurs, comme c'est le cas aujourd'hui, ne se prévaudraient pas de la politique pas plus qu'elles ne se servent du mécanisme de règlement des griefs. Bien souvent, les femmes qui vivent hors des prisons n'osent pas se soumettre aux rigueurs de politiques en matière de harcèlement sexuel de crainte qu'on ne les croie pas. Pour les détenues, cette crainte est amplifiée parce qu'elles sont « stigmatisées » et qu'elles doivent compter sur le personnel du SCC pour leurs besoins quotidiens de survivance.

Pour ce qui est de la question du consentement, il ne saurait y avoir de consentement pour des rapports sexuels entre des membres du personnel et des détenues.

Il faut assurer une vérification constante de la dotation mixte en attendant que le SCC apporte les changements nécessaires afin que les postes d'intervention de première ligne soient confiés uniquement à des femmes. L'ANFD recommanderait qu'à court terme le contrat actuel avec Lajeunesse and Associates soit maintenu afin que des personnes ayant pour le moment la plus grande expertise en surveillance jettent un regard indépendant sur la sécurité et les besoins intimes des détenues.

L'incapacité du SCC de s'en tenir à la philosophie de *La création de choix* et d'appliquer les normes mises de l'avant dans le rapport de la Commission Arbour pendant la période d'essai de dotation montre bien qu'il faut un mécanisme structurel permanent pour assurer l'égalité des droits des femmes purgeant une peine de ressort fédéral. L'ANFD prie le SCC d'adopter le modèle de comité consultatif national proposé dans *La création de choix*. Nous recommandons, en outre, à l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry d'assurer un leadership dans la désignation des membres et l'élaboration du mandat de ce comité consultatif.

Les besoins en matière de sécurité et de protection de la vie privée des femmes purgeant une peine de ressort fédéral revêtent une importance considérable pour celles-ci. L'ANFD prie le SCC d'agir rapidement afin d'adopter un modèle de dotation des postes de première ligne par des femmes uniquement, d'élaborer une politique explicite en matière de harcèlement sexuel afin de protéger les femmes contre tout harcèlement de la part du personnel et d'adopter la structure de comité consultatif national recommandée dans *La création de choix*.

Si nous pouvons être d'une quelconque utilité, n'hésitez pas à communiquer avec nous.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments distingués.

Bonnie Diamond
Directrice générale

Union of Solicitor General Employees
PSAC
Syndicat des employé-e-s du Solliciteur général
AFPC

Le 10 avril 2000
Réf. : 710-2-1-1

Madame Thérèse Lajeunesse
Projet de vérification de la dotation mixte
228, rue Kitson
Winnipeg (Manitoba)
R2H 0Z5

Madame,

La présente fait suite à notre rencontre et à nos échanges sur les recommandations provisoires formulées dans le deuxième rapport sur le « projet de vérification de la dotation mixte ».

Recommandation n° 1

Le SESG est d'accord sur la recommandation que des hommes continuent de faire partie du personnel des établissements fédéraux pour femmes. Le Syndicat appuie la nécessité d'une formation appropriée. Il estime qu'il devrait y avoir des politiques efficaces mais que ces politiques ne devraient pas être discriminatoires à l'endroit du personnel masculin.

Nous ne sommes pas d'accord sur la restriction du nombre d'intervenants de première ligne de sexe masculin. Nous croyons plutôt qu'il faudrait plus d'employés nommés pour une période indéterminée afin que les travailleurs soient traités équitablement et justement.

Recommandation n° 2

Le SESG est favorable à la prestation de cours de formation spécialisée à tout le personnel. Il a toujours incombé au ministère de développer des outils d'évaluation à des fins de concours.

Nous recommandons que tous les postes soient dotés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et non avec des employés à contrat. Le ministère serait alors en mesure de s'assurer que l'on utilise des outils d'évaluation appropriés pour tout le personnel embauché et que le personnel reçoit une formation appropriée.

Recommandation n° 3

Nous ne sommes pas d'accord que les intervenants de première ligne de sexe masculin soient limités au travail de nuit. Les seules restrictions devraient être celles de la Loi. Selon le nombre d'intervenants de première ligne par rapport au nombre d'intervenants, le ministère pourrait être tenu d'employer d'autres femmes.

Recommandation n° 4

Nous sommes d'accord sur le maintien du financement complet pour la formation et la dotation. Conformément aux conditions d'emploi imposées aux CX, nous recommandons fortement que chaque établissement ait son comité mixte patronal-syndical pour traiter les besoins de formation et que le ministère s'assure que les ressources voulues sont disponibles pour la formation.

Recommandation n° 5

Nous sommes d'accord sur le principe concernant le respect et la protection de la vie privée. Toutefois, ces actions ne devraient pas être prises au détriment de la sécurité du personnel, du public et des délinquants.

Nous continuons d'appuyer le principe du mérite pour la dotation des postes dans tous les établissements, y compris dans les établissements pour femmes. Le ministère pourrait devoir employer d'autres intervenantes de première ligne afin qu'il y en ait un nombre minimum, conformément à la loi, pour la préparation des tableaux de service.

Le SEFP est préoccupé par l'ampleur du recours au temps supplémentaire. Cette situation dure depuis l'ouverture des établissements. De plus, les nombreuses nominations pour une période déterminée démontrent bien la nécessité d'embaucher un plus grand nombre d'intervenants de première ligne pour une période indéterminée.

Selon le SEFP, les mécanismes de recours actuels sont appropriés pour le traitement des plaintes et des griefs des détenues. Il pourrait être nécessaire d'améliorer les politiques actuelles et non d'en élaborer de nouvelles. De plus, le ministère et le syndicat ont déjà des politiques pour traiter du harcèlement. Les relations sexuelles entre des membres du personnel et des détenues seraient contraires au Code de conduite.

De toute évidence, la formation essentielle pour tout le personnel devrait être financée et surveillée à l'échelle nationale. Les descriptions de travail des intervenants de première ligne devraient être modifiées afin de refléter les fonctions et les responsabilités attribuées par la direction et classifiées de manière appropriée.

Le SEFP est favorable au maintien de personnel masculin et féminin dans les établissements pour femmes purgeant une peine de ressort fédéral. Les intervenants de première ligne de sexe masculin et de sexe féminin devraient être traités équitablement conformément aux conditions d'emploi et aux futures conventions collectives. Si vous

avez besoin de renseignements supplémentaires ou des clarifications, n'hésitez pas à communiquer avec nous.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments distingués.

Linda Davis
Agente syndicale principale

C.c. : Nancy Stableforth
Comité de direction national (SCC)
Présidents des établissements pour femmes
Agents syndicaux
Lynn Ray

CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION
COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE
Policy and Planning Branch
Direction des politiques et de la planification

Le 6 avril 2000

Madame Thérèse Lajeunesse
Covérificatrice
Projet de vérification de la dotation mixte
228, rue Kitson
Winnipeg (Manitoba)
R2H 0Z5

Madame,

La présente fait suite à la demande présentée à la Commission canadienne des droits de la personne d'exprimer ses vues sur les questions identifiées par vous et votre covérificatrice, M^me^ Christie Jefferson, en vue de la préparation du troisième et dernier rapport sur le projet de vérification de la dotation mixte.

Vous trouverez ci-jointes les réponses de la Commission aux questions posées. Si vous avez des questions ou si vous souhaitez de plus amples renseignements sur nos points de vue, n'hésitez pas à communiquer avec l'agente responsable des questions liées aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral, M^me^ Donna Duvall. Vous pouvez la joindre par téléphone au (613) 943-9094, par télécopieur au (613) 995-1035 ou par courrier électronique à donna.duvall@chrc.ccdp.ca.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments distingués.

P. Alwyn Child
Directeur

P.j.

Réponses aux questions liées au deuxième rapport sur le projet de vérification de la dotation mixte

a) Que pensez-vous de nos recommandations intérimaires?

La Commission canadienne des droits de la personne appuierait la mise en œuvre des recommandations suivantes :

- Recommandation n° 2 : Tout le personnel qui travaille dans un établissement pour femmes purgeant une peine de ressort fédéral, y compris les arrangements temporaires, devrait subir une sélection et une formation. Il est indispensable que les autorités de l'établissement aient la possibilité de mener des entrevues personnelles.

- Recommandation n° 3 : Les intervenants de première ligne de sexe masculin ne devraient pas avoir le droit de faire des postes de nuit, sauf pour la sécurité statique, dans le cadre duquel on leur confierait la nuit des fonctions générales exemptes de contacts avec les détenues.

- Recommandation n° 4 : Il convient donc de veiller à assurer la protection du financement intégral de ces mesures. Il faut aussi mettre de côté des fonds pour assurer la sélection et la formation convenables de tout le personnel qui œuvre dans ces établissements.

- Recommandation n° 5 : Quand les rideaux de protection de la vie privée sont baissés, le personnel devrait frapper et attendre que la femme réponde qu'elle est prête à ce que le rideau soit tiré. Sauf dans les cas où l'on a des raisons de croire qu'une urgence se produit, on doit accorder la priorité absolue à ces signes de respect pour la vie privée et la dignité de la femme.

Toutefois, la Commission a des réserves concernant la première recommandation, qui traite de l'utilisation de personnel masculin dans des postes d'intervenants de première ligne :

Recommandation n° 1: Que les établissements fédéraux pour femmes continuent à engager des hommes, mais **uniquement** si toutes les conditions qui suivent sont mises en application :

- les politiques et marches à suivre en matière d'embauche, de sélection et de formation demeurent toutes en vigueur, et un retour à une formation de dix jours axée sur les femmes;

- établissement et application de politiques qui spécifient quels sont les rôles qui conviennent aux IPL de sexe masculin;

- les politiques et pratiques observent et respectent les besoins d'une minorité importante de femmes purgeant une peine de ressort fédéral, qui expriment avec

force leur incapacité ou manque de volonté d'avoir à traiter avec des hommes dans les unités résidentielles la nuit;

- les IPL de sexe masculin devraient composer au maximum 20 p. 100 du nombre total d'intervenants.

Les quatre conditions sont justifiées mais le rapport ne prévoit pas de mécanisme pour faire en sorte que les conditions continuent d'être réunies dans la politique et dans la pratique. Il est essentiel d'avoir un mécanisme de surveillance externe afin que toutes les conditions soient respectées. Faute d'un tel mécanisme, la Commission ne saurait appuyer la recommandation que des intervenants de première ligne de sexe masculin travaillent dans des établissements où se trouvent des femmes purgeant une peine de ressort fédéral.

b) *Que nous conseilleriez-vous pour répondre aux délinquantes qui souhaitent avoir affaire à des employés pénitentiaires sélectionnés et formés de sexe masculin, étant donné les engagements internationaux du Canada dans le domaine des droits de la personne qui portent notamment interdiction de la présence d'hommes dans les unités résidentielles des établissements pour femmes?*

Le souhait exprimé par les délinquantes de pouvoir traiter avec des intervenants de première ligne choisis et formés doit être examiné à la lumière de l'engagement du Canada en matière de droits de la personne, l'*Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus*, qui interdit notamment la présence d'hommes dans les unités résidentielles d'établissements pour femmes.

Il importe de noter que ces règles (*Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus,* 1957) ne sont pas obligatoires. L'intention, comme il est précisé dans le préambule, est de « poser ce qui est généralement accepté comme principe et comme pratique équitable pour le traitement des prisonniers et la gestion des établissements ». La section sur les Observations préliminaires reconnaît qu'il peut y avoir des écarts justifiables par rapport aux règles. Essentiellement, le Canada s'est engagé à respecter l'esprit des règles plutôt que chacune des dispositions particulières. Par exemple, le Rapport de la Commission Arbour reconnaît que là où des hommes sont autorisés à occuper des postes d'intervenants de première ligne dans des établissements pour femmes, les protocoles peuvent être modifiés pour restreindre et limiter leurs fonctions et s'assurer qu'ils sont toujours jumelés à une intervenante de première ligne lors des tournées dans les unités résidentielles.

Selon les résultats mentionnés dans le Deuxième rapport sur le Projet de vérification de la dotation mixte, on a constaté qu'une majorité de délinquantes sont favorables à la présence d'intervenants de première ligne de sexe masculin dans les établissements pour femmes. Les délinquantes ont indiqué qu'elles pourraient profiter de la présence d'employés pénitentiaires ayant reçu une bonne formation et qu'elles souhaitent une interaction avec des intervenants de première ligne de sexe masculin afin de parler avec eux et d'élaborer des plans de libération. Bien qu'il faille tenir compte de tels souhaits, il

importe aussi de noter que seules les délinquantes qui ont accepté volontairement de parler aux vérificateurs ont été interviewées. Afin de tirer des conclusions sur le point de vue de toutes les femmes purgeant une peine de ressort fédéral, il faudrait tenir une enquête aléatoire auprès des détenues. Sans cela, il est impossible de déterminer si les opinions exprimées sont représentatives de toutes les femmes purgeant une peine de ressort fédéral et, en particulier, de celles qui ont été victimes de violence et qui ont des réticences à l'idée de côtoyer des intervenants de première ligne de sexe masculin. Il est essentiel de considérer les problèmes et les besoins de celles qui ne souhaitent pas la présence d'intervenants de première ligne de sexe masculin.

c) ***Selon vous, y a-t-il des raisons valables d'exiger qu'il n'y ait que des intervenants de première ligne de sexe féminin dans les établissements pour femmes? Dans l'affirmative, énumérez les raisons qui justifieraient une telle exigence générale. Dans la négative, précisez pourquoi vous n'êtes pas favorable à une telle approche.***

Il y a des raisons légitimes d'exiger qu'il n'y ait que des intervenants de première ligne de sexe féminin dans les établissements pour femmes. Étant donné qu'une très forte majorité des femmes purgeant une peine de ressort fédéral ont été victimes de violence physique ou sexuelle, la présence d'hommes parmi les intervenants de première ligne peut être traumatisante pour les survivantes d'abus malgré la sensibilité des surveillants et leur formation axée sur les femmes. Le rapport du Groupe de travail sur les femmes purgeant une peine fédérale, intitulé *La création de choix*, suggère fortement de ne pas utiliser d'intervenants de première ligne de sexe masculin parce que les abus dont ont été victimes les délinquantes sont le fait, dans la plupart des cas, d'hommes connus des délinquantes et bien souvent d'hommes en situation d'autorité ou de confiance. De manière générale, on estime que la présence d'hommes pourrait entraver ou compromettre le processus de guérison des survivantes d'abus et leurs efforts pour faire face à leur passé d'abus.

- ***Y a-t-il des solutions de rechange à l'imposition d'une règle générale?***

Une solution serait d'autoriser la présence d'intervenants de première ligne de sexe masculin mais de leur imposer des restrictions concernant certaines tâches, notamment celles qui font que les femmes se sentent vulnérables ou menacées, par exemple les exclure de secteurs comme les salles de douches et les toilettes et des unités résidentielles la nuit.

- ***Pourquoi/pourquoi pas? Quelles sont les solutions de rechange?***

- ***Devrait-on considérer l'exemption actuelle en vigueur à l'établissement d'Edmonton pour femmes de n'autoriser que des surveillants de sexe féminin? Pourquoi ou pourquoi pas?***

L'exemption actuelle qui touche l'établissement d'Edmonton pour femmes devrait continuer de s'appliquer pour l'emploi d'intervenants de première ligne de sexe féminin uniquement. Cette restriction offre aux délinquantes la possibilité d'avoir un

établissement entièrement dirigé par des femmes, situation qui pourrait être nécessaire ou meilleure pour celles qui souffrent toujours des séquelles de violence physique ou sexuelle infligée par des hommes. Le Rapport Arbour recommande qu'au moins un établissement fédéral ne compte aucun employé de sexe masculin dans les unités résidentielles. Madame la juge Arbour précise ce qui suit :

> *« Je pense qu'il est simplement évident que certaines délinquantes doivent être à l'abri de la peur même lorsqu'elles sont incarcérées. (...) Les femmes devraient être détenues dans un environnement qui, non seulement les protège de mauvais traitements constants, mais qui soit perçu comme tel; »*

d) Selon vous, y a-t-il des raisons légitimes de restreindre les tâches d'intervenants de première ligne de sexe masculin dans les établissements pour femmes? Quelles sont les restrictions? Dans quelles circonstances devraient-elles s'appliquer? Quelles sont vos raisons d'appuyer ces restrictions?

Oui, il y a des raisons légitimes de limiter les tâches des intervenants de première ligne de sexe masculin dans les établissements pour femmes. Plus particulièrement, ces intervenants ne devraient pas s'adonner aux tâches suivantes :

- fouille à nu
- prise d'échantillons d'urine
- tournées de nuit dans les secteurs résidentiels
- appartenance à une équipe pénitentiaire d'intervention en cas d'urgence.

De telles restrictions favorisent notamment la protection de la vie privée et la dignité des femmes qui, en tant que survivantes d'abus, se sentent menacées ou mal à l'aise en présence d'hommes. Comme le mentionne le Deuxième rapport de vérification de la dotation mixte, une majorité claire de délinquantes sont d'accord pour dire que les hommes ne devraient pas être autorisés à s'acquitter de ces activités. Compte tenu de ces constatations, le fait de ne pas maintenir ces restrictions irait à l'encontre des souhaits exprimés par la plupart des délinquantes.

Il est utile de mentionner que la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* interdit déjà aux hommes de mener des fouilles à nu et exige que la personne qui prend les échantillons d'urine soit de même sexe que le détenu. De même, le Protocole national empêche les employés de sexe masculin d'entrer dans les cellules ou les unités résidentielles la nuit.

e) Devrait-il y avoir un mécanisme de présélection spécial pour l'embauche d'intervenants de première ligne de sexe masculin ou de tout intervenant de première ligne qui souhaite travailler dans un établissement pour femmes? Le cas échéant, quelle formation supplémentaire devrait-on donner aux agents de correction?

Oui, il est nécessaire de disposer d'un mécanisme de présélection spécial pour les personnes qui veulent occuper un poste d'intervenant de première ligne dans un

établissement pour femmes. Il faut qu'il en soit ainsi afin de s'assurer que ces personnes connaissent bien les besoins particuliers des femmes et les attitudes appropriées de la part du personnel. Comme l'a noté Madame la juge Arbour, les critères de sélection du personnel devraient être « basés sur : une sensibilité et une sensibilisation manifeste à l'égard des problèmes des femmes, le professionnalisme et la capacité de travailler dans un cadre axé sur les femmes ».

Pour ce qui est de la formation, Madame la juge Arbour note l'importance de la formation continue pour les nouvelles recrues. Il serait utile aussi d'offrir régulièrement aux agents de correction des cours de recyclage afin qu'ils maintiennent leurs connaissances des politiques courantes et des développements qui se rapportent à leur travail.

f) Comment peut-on répondre aux questions et aux besoins des femmes qui ne veulent pas de la présence d'intervenants de première ligne de sexe masculin dans leurs unités résidentielles?

Actuellement, les femmes qui ne veulent pas d'intervenants de première ligne de sexe masculin dans leurs unités résidentielles peuvent purger leur peine à l'établissement d'Edmonton pour femmes ou au Centre correctionnel pour femmes de Burnaby. Toutefois, compte tenu que les deux tiers des délinquantes sont des mères, il pourrait être déraisonnable de s'attendre à ce que certaines femmes choisissent de purger leur peine loin de leurs enfants, de leur famille et de leur réseau de soutien. Un des buts de l'ouverture des cinq établissements régionaux était de réduire la distance entre les délinquantes et leurs familles et d'augmenter la fréquence des visites. En conséquence, le SCC pourrait vouloir considérer, comme minimum, de ne pas utiliser d'intervenants de première ligne de sexe masculin dans l'un des établissements de l'Ontario ou du Québec, afin d'accommoder les femmes qui seraient peu enclines à purger leur peine dans un établissement d'Alberta ou de Colombie-Britannique ne comptant que du personnel féminin.

g) L'approche actuelle pour le traitement des plaintes et des griefs pour inconduite sexuelle de la part d'employés déposés par des femmes purgeant une peine de ressort fédéral donne-t-elle des résultats? Dans la négative, quels changements recommanderiez-vous à la politique, à la réglementation ou à la législation?

À la lecture du Deuxième rapport sur le projet de vérification de la dotation mixte, il semble que l'approche officieuse actuelle pour le traitement des plaintes d'inconduite déposées par des délinquantes à l'endroit d'employés ne donne pas les résultats escomptés. En général, les détenues ne font pas confiance au mécanisme et hésitent à y recourir par crainte de représailles et de manque d'objectivité de la part du personnel du SCC.

Selon la nature de l'inconduite sexuelle, il est nécessaire d'examiner les options qui s'offrent aux femmes qui décident de porter plainte officiellement. Les délinquantes

devraient être mises au courant des options, y compris le droit de déposer une plainte de harcèlement sexuel auprès de la Commission canadienne des droits de la personne.

Dans les cas d'agression sexuelle, il ne convient pas de favoriser le recours au règlement de conflits entre les parties. À moins qu'une victime ne choisisse une autre avenue, les cas d'agression sexuelle devraient être renvoyés à la police. Si la victime ne souhaite pas l'intervention de la police, le cas devrait être soumis à des enquêteurs externes. Dans les deux cas, l'affaire devrait être soumise immédiatement à l'attention de la sous-commissaire pour les femmes.

La Commission est d'avis que l'approche actuelle pour le traitement des plaintes d'inconduite sexuelle d'employés pourrait être améliorée en habilitant l'enquêteur correctionnel à assurer la mise en œuvre de ses constatations et de ses recommandations et à rendre compte directement au Parlement. De plus, la Commission appuie la recommandation du rapport Yalden selon laquelle il faut mettre en place un processus permettant de soumettre les plaintes à la décision d'un tribunal lorsque l'enquêteur correctionnel ne parvient pas à un règlement compatible avec les obligations du Service correctionnel en matière de droits de la personne.

h) Selon vous, devrait-il y avoir une politique officielle sur le harcèlement sexuel applicable à de tels comportements à l'endroit des détenues? Dans l'affirmative, devrait-il y avoir une politique distincte sur le harcèlement de délinquantes par des employés dans le cadre d'une politique plus générale sur le harcèlement sexuel (personnel/personnel, personnel/détenues, détenues/détenues) ou d'une politique générale sur le harcèlement (en raison de la race, du sexe, etc.)?

Oui, il devrait y avoir une politique officielle en matière de harcèlement couvrant l'inconduite sexuelle à l'endroit de détenues. Comme le précise le rapport Arbour,

> *« En dépit de l'existence de mécanismes officiels de contrôle du comportement, les consultations de la Phase II ont révélé que certaines inquiétudes subsistent quant à la nécessité de disposer de politiques explicites et efficaces en matière de harcèlement sexuel pour le personnel correctionnel, lesquelles régissent non seulement leurs relations avec les autres membres du personnel mais également avec les détenues. »*

Dans son Rapport annuel 1999, la Commission canadienne des droits de la personne fait état de sa déception que le SCC ne se soit toujours pas conformé à la recommandation de Madame la juge Arbour d'étendre sa politique sur le harcèlement du personnel aux détenus. Compte tenu que 118 répondants sur 128 (personnel et détenues) ont indiqué la nécessité d'une politique particulière au harcèlement sexuel, une telle politique devrait être élaborée et mise en œuvre immédiatement.

Quant à savoir comment structurer cette politique, qu'elle soit distincte ou qu'elle fasse partie d'une politique plus large sur le harcèlement sexuel, le SCC est le mieux placé pour déterminer l'approche qui donnerait les meilleurs résultats. La Commission souhaite surtout que l'on adopte une politique et des procédures efficaces. Le personnel et les détenus devraient comprendre clairement qu'on ne tolérera pas le harcèlement, non

seulement en raison du sexe mais aussi de la race, de la religion, de la couleur, de la nationalité ou de l'origine ethnique. De plus, il est essentiel que personnel et détenues sachent que le harcèlement est inacceptable, peu importe qu'il s'agisse de harcèlement visant des détenues ou du personnel.

Comme le harcèlement peut être exercé par des détenues à l'endroit d'un membre du personnel ou d'autres détenues ou par un membre du personnel à l'endroit de détenues ou d'un autre membre du personnel, le SCC jugera peut-être plus simple d'adopter une seule politique applicable à tous les types de harcèlement et à toutes les situations. En 1997, M. Max Yalden avait recommandé au SCC d'établir une telle politique générale.

- ***Les relations sexuelles entre un membre du personnel et une détenue peuvent-elles jamais être « consensuelles »?***

Habituellement, les délinquantes ont un passé de violence physique et sexuelle. On a constaté que les femmes victimes d'abus sont plus vulnérables aux abus par des personnes en situation d'autorité. La prison est un milieu où le déséquilibre entre les règles de distinction entre hommes et femmes sont exacerbées. Cette réalité, jumelée au fait que les délinquantes hésitent à signaler les cas de violence sexuelle, fait en sorte qu'il est impossible de savoir si les relations sexuelles entre membre du personnel et détenues sont consensuelles. Il devrait y avoir une politique claire précisant que les relations entre membres du personnel et détenues ne sont pas acceptables et que le SCC imposera des sanctions à tout membre du personnel qui enfreindrait cette politique.

i) Comment une approche nationale permettrait-elle de reconnaître ou d'incorporer le droit particulier des Premières nations à l'autonomie gouvernementale, y compris l'exploitation d'établissements autochtones?

Il s'agit là d'une très vaste question à laquelle la Commission n'est pas en mesure de répondre pour le moment. Toutefois, certaines questions urgentes concernant les femmes autochtones purgeant une peine de ressort fédéral méritent d'être examinées dès maintenant, y compris les suivantes :

- la nécessité pour le personnel correctionnel de mieux refléter la population carcérale;
- la nécessité de faire en sorte que toutes les détenues autochtones qui le désirent aient accès à un pavillon de ressourcement;
- la nécessité d'aborder le problème de la surreprésentation de femmes autochtones parmi les femmes purgeant une peine de ressort fédéral;
- le nombre disproportionné de délinquantes autochtones incarcérées dans des établissements à sécurité maximale.

j) Comme la présentation de ce troisième rapport annuel marque la fin de notre mandat, quels mécanismes devrait-on éventuellement envisager pour assurer une surveillance à long terme ou permanente?

Comme il est noté à la première question, il est essentiel de nommer un vérificateur externe qui soumette un rapport annuel de conformité afin que le SCC s'occupe de ces questions dans le futur et qu'il fasse en sorte que les quatre conditions formulées dans la première recommandation se matérialisent dans une politique et dans des procédures.

Les rapports sur le projet de vérification de la dotation mixte ont permis de cerner des problèmes généraux touchant les femmes purgeant une peine de ressort fédéral et de mieux comprendre ce qui se passe. Les rapports ont aussi attiré l'attention sur des questions particulières comme le manque de pertinence de l'approche actuelle pour le traitement des plaintes d'inconduite sexuelle.

Même si le rapport recommande de ne pas confier de poste d'intervenant de première ligne à des hommes, il serait utile de conserver une fonction d'examen externe et l'obligation de soumettre des rapports annuels basés sur des visites des établissements et des consultations avec les parties intéressées. La présence d'un vérificateur indépendant pourrait être utile de même que l'ajout d'unités de garde en milieu fermé et d'unités d'habitation à environnement structuré dans les établissements régionaux.

THÉRÈSE LAJEUNESSE & ASSOCIATES LTD.
228, RUE KITSON
WINNIPEG (MANITOBA)
R2H 0Z5

Le 11 février 2000

Objet : Deuxième rapport annuel sur le Projet de vérification de la dotation mixte

Madame, Monsieur,

Vous vous souviendrez que le rapport de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston (le rapport Arbour) recommandait que l'on demande à des vérificateurs indépendants d'évaluer la décision du Service correctionnel du Canada (SCC) d'autoriser la présence d'intervenants de première ligne de sexe masculin dans les établissements hébergeant des femmes purgeant une peine de ressort fédéral. En conséquence, le SCC a mis en marche un processus public d'appel d'offres vers la fin de 1997 afin de trouver un vérificateur indépendant chargé d'évaluer les répercussions systématiques de la dotation mixte, d'identifier les questions opérationnelles et de politique et de remettre les recommandations appropriées au sous-commissaire pour les femmes, Service correctionnel du Canada (SCC).

À la suite de cet appel d'offres, M[mes] Thérèse Lajeunesse et Christie Jefferson, de la société d'experts-conseils *Thérèse Lajeunesse and Associates Ltd.*, ont été retenues comme covérificatrices. La présente vise à vous mettre au courant de nos activités et à vous inviter à nous faire part de vos points de vue et de vos conseils en vue de la préparation de notre rapport final.

Notre premier rapport couvrait la période du 1[er] janvier au 1[er] avril 1998 et traitait des grandes questions entourant la dotation mixte. On nous a dit que même si nous devions nous intéresser aux intervenants de première ligne de sexe masculin dans les établissements pour femmes purgeant une peine de ressort fédéral, nous devrions aussi étendre la portée de nos travaux afin d'aborder les actes de harcèlement sexuel, d'exploitation sexuelle et d'agression sexuelle commis par des personnes autres que des détenues. Dans notre premier rapport, nous recommandions l'élaboration d'une politique visant le harcèlement sexuel de détenues par des membres du personnel.

Notre deuxième rapport, publié le 2 février 2000, couvre la période d'avril 1998 à avril 1999. Il analyse les leçons apprises dans le cadre de 258 interviews en profondeur tenues dans les quatre établissements régionaux pour femmes purgeant une peine de ressort fédéral, le pavillon de ressourcement Okimaw Ochi, trois unités à sécurité maximale pour femmes dans des pénitenciers pour hommes, le centre psychiatrique régional de Saskatoon et le centre correctionnel pour femmes de Burnaby. La vaste majorité des délinquantes nous ont clairement laissé savoir qu'elles veulent que des

intervenants de première ligne de sexe masculin qui sont bien choisis et qui ont reçu une bonne formation continuent de travailler dans leurs établissements. Elles ont exprimé une foule de points de vues sur les restrictions à imposer à ces intervenants de première ligne. Fait à noter, une minorité importante de femmes ne veulent pas de la présence d'hommes dans leurs secteurs résidentiels, surtout la nuit. Nous avons appris que la vaste majorité des membres du personnel, les hommes comme les femmes, sont favorables au maintien du Protocole opérationnel national pour la dotation des postes de première ligne (politique de dotation mixte du SCC), bien que des réserves aient été formulées concernant des questions reliées à l'emploi et aux perceptions d'équité.

Diverses organisations nationales ont été consultées, y compris l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry (ACSEF), l'Association nationale de la femme et du droit (ANFD), le Bureau de l'Enquêteur correctionnel et la Commission canadienne des droits de la personne. Ces organismes ont soulevé certains questions essentielles comme l'obligation pour le Canada de respecter ses engagements internationaux d'interdire la présence d'intervenants de première ligne de sexe masculin dans des établissements pour femmes. De plus, on nous a demandé de considérer le risque accru d'inconduite sexuelle et d'agression sexuelle contre des délinquantes découlant de la présence d'hommes à des postes d'intervenants de première ligne.

Le Syndicat des employé-e-s du Solliciteur général (SESG), qui représente les employés pénitentiaires, a également soulevé des questions très importantes, y compris l'idée que par souci d'équité et de justice, le personnel de sexe masculin travaillant dans des établissements pour femmes devrait être autorisé à faire ce que fait le personnel féminin dans les établissements pour hommes.

Notre deuxième rapport contient des recommandations intérimaires, désignées ainsi en raison de la complexité des questions soulevées et des préoccupations en apparence contradictoires au plan des droits de la personne.

Nous en sommes maintenant à la fin de notre troisième année comme vérificatrices et nous présenterons notre rapport final en mai ou en juin 2000. En conséquence, nous attendons avec impatience votre apport, par le biais de mémoires sur certaines questions présentées dans le rapport et résumées ci-dessous :

a) Que pensez-vous de nos recommandations intérimaires?

b) Que nous conseilleriez-vous pour répondre aux délinquantes qui souhaitent avoir affaire à des employés pénitentiaires sélectionnés et formés de sexe masculin, étant donné les engagements internationaux du Canada dans le domaine des droits de la personne qui portent notamment interdiction de la présence d'hommes dans les unités résidentielles des établissements pour femmes?

c) Selon vous, y a-t-il des raisons valables d'exiger qu'il n'y ait que des intervenants de première ligne de sexe féminin dans les établissements pour femmes? Dans

l'affirmative, énumérez les raisons qui justifieraient une telle exigence générale. Dans la négative, précisez pourquoi vous n'êtes pas favorable à une telle approche.

- Y a-t-il des solutions de rechange à l'imposition d'une règle générale?

- Pourquoi/pourquoi pas? Quelles sont les solutions de rechange?

- Devrait-on considérer l'exemption actuelle en vigueur à l'établissement d'Edmonton pour femmes de n'autoriser que des surveillants de sexe féminin? Pourquoi ou pourquoi pas?

d) Selon vous, y a-t-il des raisons légitimes de restreindre les tâches d'intervenants de première ligne de sexe masculin dans les établissements pour femmes? Quelles sont les restrictions? Dans quelles circonstances devraient-elles s'appliquer? Quelles sont vos raisons d'appuyer ces restrictions?

e) Devrait-il y avoir un mécanisme de présélection spécial pour l'embauche d'intervenants de première ligne de sexe masculin ou de tout intervenant de première ligne qui souhaite travailler dans un établissement pour femmes? Le cas échéant, quelle formation supplémentaire devrait-on donner aux agents de correction?

f) Comment peut-on répondre aux questions et aux besoins des femmes qui ne veulent pas de la présence d'intervenants de première ligne de sexe masculin dans leurs unités résidentielles?

g) L'approche actuelle pour le traitement des plaintes et des griefs pour inconduite sexuelle de la part d'employés déposés par des femmes purgeant une peine de ressort fédéral donne-t-elle des résultats? Dans la négative, quels changements recommanderiez-vous à la politique, à la réglementation ou à la législation?

h) Selon vous, devrait-il y avoir une politique officielle sur le harcèlement sexuel applicable à de tels comportements à l'endroit des détenues? Dans l'affirmative, devrait-il y avoir une politique distincte sur le harcèlement de délinquantes par des employés dans le cadre d'une politique plus générale sur le harcèlement sexuel (personnel/personnel, personnel/détenues, détenues/détenues) ou d'une politique générale sur le harcèlement (en raison de la race, du sexe, etc.)?

- Les relations sexuelles entre un membre du personnel et une détenue peuvent-elles jamais être « consensuelles »?

i) Comment une approche nationale permettrait-elle de reconnaître ou d'incorporer le droit particulier des Premières nations à l'autonomie gouvernementale, y compris l'exploitation d'établissements autochtones?

j) Comme la présentation de ce troisième rapport annuel marque la fin de notre mandat, quels mécanismes devrait-on éventuellement envisager pour assurer une surveillance à long terme ou permanente?

Comme la fin de notre mandat approche à grands pas, nous apprécierions de recevoir vos commentaires d'ici le 15 mars 2000, afin d'avoir le temps de les examiner attentivement.

Les mémoires peuvent être adressés à :

Thérèse Lajeunesse
Projet de vérification de la dotation mixte
228, rue Kitson
Winnipeg (Manitoba)
R2H 0Z5

Téléphone : (204) 233-8214
Télécopieur : (204) 237-0548
Courriel : tlajeunesse@home.com

Nous attendons avec impatience vos commentaires et vous remercions de votre collaboration.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Thérèse Lajeunesse
Projet de vérification de la dotation mixte

Organisme	Nom	Adresse
Assemblée des Premières Nations	***Phil Fontaine, chef national*** (tél.) 613 241-6789 (téléc.) 241-5806	1, rue Nicholas, 11e étage Ottawa (Ontario) K1N 7B7
Association des Services de Réhabilitation Sociale du Québec Inc.	***Yves Proteau, président*** (trav.) 514 521-3733 (téléc.) 514 521-3753	2000, boul. St. Joseph Est 2e étage Montréal (Québec) H2H 1E4
Black Inmates and Friends Assembly (BIFA)	***Bev Folkes, directrice générale*** (trav.) 416 652 3131 (téléc.) 416 652 5381	2518, avenue Eglinton Ouest Toronto (Ontario) M6M 1T1
Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry	***Kim Pate, directrice générale*** (trav.) 613 238-2422 (téléc.) 613 232-7130	151, rue Slater, bureau 701 Ottawa (Ontario) K1P 5H3
Association canadienne de justice pénale (ACJP) : Comité des questions des femmes	***Elizabeth White, présidente*** (trav.) 233-5170 (téléc.) 233-5122	383, avenue Parkdale Bureau 304 Ottawa (Ontario) K1X 4R4
Conseil des églises pour la justice et la criminologie	***Michael Maher, président*** (trav.) 613 563-1688 (téléc.) 613 237-6129	507, rue Bank Ottawa (Ontario) K2P 1Z5

Organisme	Nom	Adresse
Comités consultatifs de citoyens, SCC	***Ron Warder, président national*** (trav.) 250 478-9321	5129 Sandgate Road Victoria (Colombie-Britannique) V9C 3Z2 (à l'école David Cameron) (trav.) 250 478-7621 (téléc.) 250 478-9295
Congrès des peuples autochtones	***Lorraine Rochon, chef du personnel*** (trav.) 613 747-6022 (téléc.) 613 747 8834	867, boul. St- Laurent Ottawa (Ontario) K1K 3B1
Congrès des femmes noires du Canada	***Byrl Mae Jones*** (dom.) 204 269-8719 (téléc.) 204 774-4134	84 Purdue Bay Winnipeg (Manitoba) R3T 3C7
Métis National Council of Women	***Sheila Genaille, présidente*** (trav.) 567-4287 (téléc.) 567-9644	201, rue McLeod Ottawa (Ontario) K2P 0Z9
Comité canadien d'action sur le statut de la femme	***Joan Grant-Cummings, présidente*** (trav.) 416 932-1718 (téléc.) 416 932-0646	234, avenue Eglinton Est Bureau 203 Toronto (Ontario) M4P 1K5
Association nationale de la femme et du droit	***Bonnie Diamond, directrice générale*** (trav.) 613 241-7570 (téléc.) 613 241-4657	1, rue Nicholas, bureau 604 Ottawa (Ontario) K1N 7B7

Organisme	Nom	Adresse
National Native Sisterhood	***Bev Johnston, présidente*** (dom.) 306 763-6421	401,rue River Ouest, app. 108 Prince Albert (Saskatchewan) S6V 2Z4
Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada	***Lucya Spencer, présidente***	219, avenue Argyle, bureau 225 Ottawa (Ontario) K2P 2H4
Association des femmes autochtones du Canada	***Marilyn Buffalo, présidente*** (trav.) 613 722-3033 (téléc.) 613 722-7687	9, avenue Melrose Ottawa (Ontario) K1Y 1T8
Paukatuutit Inuit Women's Association	***Veronica Dewar, présidente*** (trav.) 613 238-3977 (téléc.) 613 238-1787	192, rue Bank Ottawa (Ontario) K2P 1W8
Comité permanent de la spiritualité des femmes	***Eileen Henderson, présidente*** (trav.) 905-844-6272 (téléc.) 905-844-6123	249 Willowridge Court Oakville (Ontario) L6L 5J1
Société Saint-Léonard du Canada	***Rebecca Howse, présidente*** (trav.) 416 (téléc.) 416 920-5885	920, rue Yonge, bureau 605 Toronto (Ontario) M4N 3C7
Strength in Sisterhood (SIS) Society	***Kris Lyons, présidente*** (trav.) 604 438-0487	2-3035 East 56th Avenue Vancouver (Colombie-Britannique) V58 2A2
Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes	***Nancy Radclyffe, directrice générale*** (416) 595-7170 (416) 595-7191	415, rue Yonge, bureau 1800 Toronto (Ontario) M5B 2E7

BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

Le 13 avril 2000

RÉPONSE AU DEUXIÈME RAPPORT ANNUEL DU PROJET DE VÉRIFICATION DE LA DOTATION MIXTE

A) Que pensez-vous de nos recommandations intérimaires?

Recommandation n° 1

*« ...que les établissements fédéraux pour femmes continuent à engager des hommes, mais **uniquement** si toutes les conditions qui suivent sont mises en application... »*

Recommandation n° 2

« ...il convient de sélectionner et de former les autres personnes qui exécutent du travail dans les établissements abritant des femmes purgeant une peine fédérale... »

Recommandation n° 3

« ...les IPL de sexe masculin ne devraient pas avoir le droit de faire des postes de nuit, sauf pour la sécurité statique, dans le cadre duquel on leur confierait la nuit des fonctions générales exemptes de contacts avec les détenues ».

Nous commencerons par réitérer notre position telle qu'elle est formulée dans nos recommandations à la Commission d'enquête Arbour sur certains événements survenus à la Prison des femmes, c'est-à-dire qu'il n'y ait pas d'hommes parmi les intervenants de première ligne dans les établissements pour femmes.

Nous maintenons cette position. En conséquence, nos réponses à vos recommandations sont basées sur la prémisse que le Service correctionnel du Canada pourrait continuer d'employer des intervenants de première ligne de sexe masculin dans des établissements pour femmes; si tel est le cas, notre réponse doit tenir compte de ce fait.

Recommandations 1 et 3

Le Protocole opérationnel national du SCC pour la dotation mixte ne donne suite qu'à une partie seulement des recommandations de la Commission Arbour.

La recommandation 5(b)(i) se lit comme suit : *« que les travailleurs de première ligne sont toujours appariés à des travailleuses de première ligne lorsqu'ils patrouillent les unités résidentielles... ».* La recommandation 5(b)(ii) précise *« que le personnel masculin est exclu des patrouilles nocturnes des unités résidentielles... »* et nous appuyons toujours ces recommandations de même que les autres recommandations de Madame la juge Arbour.

Un certain nombre de femmes nous ont fait savoir que même lorsqu'il y a jumelage, les équipes homme/femme se séparent souvent une fois dans les unités résidentielles pour faire le dénombrement. Compte tenu que cela se produit pendant la réalisation de cette étude sur la dotation mixte, nous ne pouvons qu'anticiper que la situation se maintiendra ou s'aggravera une fois que l'étude sera terminée. (Nous notons aussi que le résumé du SCC de votre première recommandation intérimaire ne comprend pas le mot « uniquement ».)

Nous appuyons entièrement votre recommandation que tout le personnel qui travaille dans un établissement (ou unité) pour femmes devrait faire l'objet d'une présélection et recevoir une formation pour s'assurer qu'il a les attitudes, les connaissances et l'expérience appropriés.

Recommandation n° 2

Nous sommes d'avis que la politique sur le harcèlement sexuel devrait s'appliquer aussi aux détenues et qu'elle devrait être plus clairement formulée afin d'aborder des questions comme l'intolérance absolue du Service face à tout comportement non approprié entre des membres du personnel et des détenues. De même, la politique doit reprendre le principe selon lequel la protection de la plaignante pendant et après l'enquête doit être primordiale. Il doit aussi être question des sanctions appropriées qui découleront d'un comportement jugé répréhensible (y compris les mesures disciplinaires ou le congédiement des agents et des employés à contrat).

Au cours de l'année écoulée, nous avons pris connaissance, à notre consternation, de l'incapacité marquée du SCC de mener une enquête appropriée et de soumettre un rapport sur les allégations d'inconduite sexuelle au détriment d'une détenue qui avait signalé un cas d'inconduite sexuelle. Nous avons appris aussi qu'il existe toujours des stéréotypes négatifs et destructifs concernant la nature même de la violence sexuelle, des agressions sexuelles et du harcèlement sexuel. Cela est vrai des femmes de la collectivité, mais la situation est plus grave encore pour celles qui vivent dans des conditions où les personnes qui les surveillent sont en situation d'autorité. Si, comme nous le savons, les femmes de la collectivité ne signalent pas souvent les incidents à caractère sexuel à cause des répercussions que cela pourrait avoir, on peut imaginer l'ampleur des craintes des femmes incarcérées qui ont été victimes d'abus ou d'une agression.

À moins que la politique sur le harcèlement sexuel ne mentionne spécifiquement les protocoles à suivre, y fasse référence spécifiquement, précise qui doit mener les enquêtes, etc. et les sanctions qui sont prévues pour tout comportement sexuel non approprié, les femmes continueront d'hésiter à signaler les incidents.

Bien que nous respections le point de vue des femmes qui estiment que la présence de personnel masculin ayant reçu une formation appropriée peut être bénéfique pour elles, nous sommes conscients que le type, la quantité et la qualité de la formation se sont grandement érodés par rapport à la formation qui était offerte aux tout premiers intervenants de première ligne de sexe masculin. Malheureusement, notre expérience

nous indique que cette formation ne s'améliorera pas et qu'elle continuera de se détériorer.

Madame la juge Arbour a aussi recommandé des programmes de « recyclage » spécialement conçus pour maintenir la philosophie correctionnelle, qui a inspiré *La création de choix*. Nous estimons que cette mesure devrait faire partie des conditions d'emploi du personnel masculin dans les établissements pour femmes.

De même, la question des mutations latérales dans les établissements pour femmes est source de préoccupations à moins que les employés qui souhaitent une mutation ne soient soumis au processus de présélection et de formation applicable aux nouvelles recrues.

B) *Que nous conseilleriez-vous pour répondre aux délinquantes qui souhaitent avoir affaire à des employés pénitentiaires sélectionnés et formés de sexe masculin, étant donné les engagements internationaux du Canada dans le domaine des droits de la personne qui portent notamment interdiction de la présence d'hommes dans les unités résidentielles des établissements pour femmes?*

Afin de respecter les souhaits des femmes, nous suggérons d'avoir recours à du personnel masculin ayant reçu une formation appropriée pour administrer des programmes aux femmes (dans des conditions bien contrôlées). Ainsi, les femmes pourraient être exposées à des modèles de professionnels masculins tout en évitant les problèmes inhérents au fait d'autoriser des hommes à agir comme intervenants de première ligne.

Le Protocole opérationnel national du SCC pour la dotation des postes de première ligne ne respecte pas l'*Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus* relativement aux questions de dotation mixte. Selon la règle 53(2) *« aucun membre masculin du personnel ne doit entrer dans la partie de l'établissement réservée aux femmes à moins d'être accompagné d'une agente »* et la règle 53(3) précise que *« seules des agentes doivent s'occuper des détenues et les surveiller. Cela n'empêche cependant pas des membres masculins du personnel, en particulier des médecins et des enseignants, de s'acquitter de leurs devoirs professionnels dans des établissements ou parties d'établissements réservés aux femmes »*.

Nous nous opposons toujours à la présence d'hommes dans les unités résidentielles des établissements pour femmes à cause des risques de harcèlement sexuel ou d'inconduite sexuelle.

C) *Selon vous, y a-t-il des raisons valables d'exiger qu'il n'y ait que des intervenants de première ligne de sexe féminin dans les établissements pour femmes?*

Oui.

Un nombre important de femmes incarcérées ont été victimes de violence et d'agression physique, émotive ou sexuelle. Plusieurs d'entre elles ont besoin d'un « endroit sûr » du

point de vue physique et émotif pour composer avec les problèmes qui découlent de ces abus et cela n'est pas possible dans un milieu où des hommes sont en situation d'autorité.

Comme il est précisé plus haut, la présence d'intervenants de première ligne de sexe masculin accroît les risques d'abus.

Même pour des femmes qui n'ont pas été victimes d'abus, il demeure possible que leur droit à la vie privée et à la sécurité, de même que leurs droits fondamentaux, soient compromis.

Si l'on continue d'avoir recours à des intervenants de première ligne de sexe masculin dans certains établissements, l'exception qui s'applique actuellement à l'établissement d'Edmonton pour femmes (EEF) devrait être maintenue. Nous appuyons la recommandation 5(a) de Madame la juge Arbour *« qu'au moins un établissement fédéral soit doté de manière à ce qu'aucun homme ne travaille dans les unités résidentielles... ».*

D) Selon vous, y a-t-il des raisons légitimes de restreindre les tâches d'intervenants de première ligne de sexe masculin dans les établissements pour femmes?

Oui, pour les raisons invoquées plus haut.

Si l'on continue d'avoir recours à des intervenants de première ligne de sexe masculin, ceux-ci ne devraient pas être autorisés à entrer dans les unités résidentielles à quelque moment que ce soit et pour quelque raison que ce soit sans être accompagnés d'une IPL. Ils ne devraient pas être admis dans les unités résidentielles la nuit, peu importent les circonstances.

E) Devrait-il y avoir un mécanisme de présélection spécial pour l'embauche d'intervenants de première ligne de sexe masculin?

Oui. Les interviews préliminaires devraient être la règle pour le personnel de première ligne et pour tous les hommes employés comme animateurs de programme ou à tout autre poste, permanent ou contractuel. De même, la formation doit être axée sur les femmes et donnée par des formatrices qualifiées.

F) Comment peut-on répondre aux questions et aux besoins des femmes qui ne veulent pas de la présence d'intervenants de première ligne de sexe masculin dans leurs unités résidentielles?

Cela est impossible à moins, comme le recommandait Madame la juge Arbour, qu'au moins un établissement comprenne uniquement du personnel féminin. Ce compromis suppose tout de même des sacrifices pour toute femme qui n'est pas originaire de cette région du pays. On ne peut qu'imaginer le dilemme moral d'une femme de l'Ontario qui doit choisir entre voir ses enfants et déménager dans une partie du pays pour résider dans un milieu où elle peut guérir.

G) L'approche actuelle pour donner suite aux plaintes et aux griefs d'inconduite sexuelle de la part d'employés déposés par des femmes purgeant une peine de ressort fédéral donne-t-elle des résultats?

Nous ne connaissons pas de cas où une femme se serait servie de la procédure de règlement des plaintes et griefs des délinquants pour ces questions. Selon notre expérience, les femmes sont beaucoup moins portées à recourir à la procédure pour traiter d'autres questions. Madame la juge Arbour a recommandé de modifier la procédure de règlement des plaintes et griefs des délinquants afin que tous les griefs de deuxième palier issus d'un établissement pour femmes soient soumis à la sous-commissaire pour les femmes plutôt qu'au niveau régional. Les femmes se seraient peut-être prévalues davantage de la procédure en vigueur si le SCC avait accepté de mettre en œuvre cette recommandation.

H) Devrait-il y avoir une politique officielle sur le harcèlement sexuel applicable à de tels comportements à l'endroit des détenues?

À notre avis, une telle politique suppose un comité externe et indépendant chargé d'examiner les allégations de harcèlement sexuel. Ce comité doit être formé de personnes qui connaissent bien les questions relatives aux femmes, particulièrement la dynamique de l'agression sexuelle, et qui ont suivi une formation de sensibilisation aux réalités culturelles. Autrement, nous craignons que les allégations du personnel ne soient plus crédibles que celles des détenues.

Les relations sexuelles entre un membre du personnel et une détenue peuvent-elles jamais être « consensuelles »?

Non. Nous sommes d'avis qu'il ne peut jamais y avoir de contacts sexuels consensuels entre des détenues et du personnel masculin. Le personnel est dans une situation d'autorité face aux femmes et tout type de relations sexuelles constitue un manquement grave aux principes de confiance. Ces principes sont reconnus dans la Loi et rien ne permettrait d'expliquer ni de justifier un tel comportement.

I) Comment une approche nationale permettrait-elle de reconnaître ou d'incorporer le droit particulier des Premières nations à l'autonomie gouvernementale, y compris l'exploitation d'établissements autochtones?

Si les Premières nations récupèrent le droit à l'autonomie gouvernementale, elles pourront décider de la façon d'aborder les questions liées à la justice et aux services correctionnels.

En attendant, le SCC peut continuer d'ouvrir des établissements fonctionnant selon des approches autochtones en matière de guérison et de réadaptation comme le pavillon de ressourcement Okimaw Ochi sur la réserve Neekaneet, en Saskatchewan. Quand de telles installations auront été mises sur pied et qu'elles fonctionneront bien, elles pourront être cédées aux réserves locales, qui en assumeront la gestion.

Il y a aussi d'autres avenues comme la création de centres de libération conditionnelle sur des réserves; la gestion en serait confiée aux autorités locales selon des ententes conclues en vertu des articles 81 et 84 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.*

Les attitudes du personnel, les programmes de sensibilisation du personnel, les programmes en général, les attentes, les plans de libération et ainsi de suite doivent connaître une évolution réelle afin que tous reconnaissent et intègrent les caractéristiques culturelles, linguistiques et sociales des peuples autochtones.

J) Quels mécanismes devraient être envisagés pour assurer la vérification à plus long terme ou permanente de la dotation mixte, s'il y a lieu?

Le SCC devrait mandater un organisme externe pour faire des vérifications de conformité annuelles. Il devrait y avoir des sanctions prévues pour tout établissement qui n'atteint pas la norme décrite dans la politique.

CAEFS
ASSOCIATION CANADIENNE DES SOCIÉTÉS ELIZABETH FRY

Le 4 avril 2000

Madame Thérèse Lajeunesse
Madame Christie Jefferson
Thérèse Lajeunesse and Associates Ltd.
228, rue Kitson
Winnipeg (Manitoba)
R2H 0Z5

Objet : Votre Deuxième rapport annuel sur le Projet de vérification de la dotation mixte

Mesdames,

La présente fait suite à nos discussions et présente la position de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry (ACSEF) concernant la dotation mixte en général et nos réponses à vos questions spécifiques.

a) Que pensez-vous de nos recommandations intérimaires?

Nous comprenons que vous cherchiez à concilier les divers points de vue entendus pendant votre mandat de vérification de la dotation mixte, mais nous ne croyons pas qu'il soit vraisemblable que les recommandations contenues dans votre deuxième rapport puissent être mises en œuvre entièrement. Vous avez déjà été en mesure de constater lors de la publication du rapport que le Service correctionnel du Canada a fait référence aux recommandations intérimaires sans préciser le sens de vos réserves très claires concernant la recommandation selon laquelle des hommes pourraient occuper des postes d'intervenants de première ligne dans des prisons régionales.

L'Association et d'autres intervenants qui travaillent en étroite collaboration avec le Service correctionnel du Canada (SCC) savent, par expérience, qu'une telle recommandation serait très rapidement atténuée et présentée comme favorisant la dotation mixte. Bref, nous sommes d'avis que les conditions que vous avez formulées pour la dotation mixte risquent fort de disparaître à l'échéance de votre mandat de vérification.

Pour ce qui est des recommandations présentées dans votre deuxième rapport, nous ne sommes pas d'accord sur la toute première, puisque l'Association maintient qu'il ne devrait pas y avoir d'intervenants de première ligne de sexe masculin dans les prisons pour femmes. Toutefois, l'Association est favorable à l'application des quatre conditions

de travail, énoncées dans la première recommandation, à tout homme embauché pour travailler dans une prison pour femmes.

L'Association appuie l'ensemble de la recommandation numéro deux. De plus, nous recommandons au SCC de créer et de financer un poste de vérificateur externe chargé de suivre les progrès du SCC en matière de dotation mixte et de mise en œuvre des autres recommandations formulées par Madame la juge Arbour dans le rapport de la *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*. M^me^ Arbour, de même que le Groupe de travail sur les femmes purgeant une peine fédérale, l'ACSEF et d'autres groupes de femmes nationaux ont très bien formulé les raisons de maintenir cette surveillance.

Compte tenu de sa position concernant la première recommandation, l'Association n'est pas d'accord sur la recommandation numéro trois : elle n'appuie pas le maintien de la dotation mixte pour les intervenants de première ligne.

En ce qui a trait à la quatrième recommandation, et malgré le fait que nous n'appuyons pas les recommandations un et trois, nous pensons qu'il faut continuer de faire de la présélection, de donner de la formation à tout le personnel en poste dans les prisons pour femmes et de favoriser le perfectionnement professionnel de ce personnel.

L'Association est très favorable à la recommandation numéro cinq.

b) *Que nous conseilleriez-vous pour répondre aux délinquantes qui souhaitent avoir affaire à des employés pénitentiaires sélectionnés et formés de sexe masculin, étant donné les engagements internationaux du Canada dans le domaine des droits de la personne qui portent notamment interdiction de la présence d'hommes dans les unités résidentielles des établissements pour femmes?*

Comme nous l'avons déjà dit, les points de vue des femmes purgeant une peine de ressort fédéral diffèrent grandement sur cette question. À la suite de vos premières démarches auprès de ces femmes concernant leur souhait de continuer de traiter avec des intervenants de première ligne de sexe masculin dans les établissements, nous avons mené une série de discussions plus rigoureuses avec des femmes incarcérées un peu partout au Canada.

Ces discussions ont permis de constater que les femmes purgeant une peine de ressort fédéral expriment sans équivoque leur désir que les intervenants de première ligne de sexe masculin dans le système carcéral n'exercent plus les fonctions de fouille à nu, de dénombrement de nuit et d'autres procédures de sécurité portant atteinte à la vie privée. Il semble bien que le Service correctionnel du Canada soit d'accord sur ce point avec Madame la juge Arbour et d'autres intervenants puisque ses politiques interdisent aux hommes de se livrer à ces activités. En conséquence, les intervenants de première ligne de sexe masculin ne s'acquittent pas de toute la gamme des responsabilités associées à ces postes.

L'Association croit fermement que le Canada doit respecter ses engagements internationaux et doit par conséquent suivre les dispositions de l'*Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus*. Nous comprenons et respectons l'opinion de certaines détenues qui aiment traiter et travailler avec du personnel masculin dans les prisons régionales. Compte tenu de la relation d'autorité manifeste qui existe entre le personnel masculin et les détenues, nous rejetons la notion que cette relation puisse être considérée comme normale pour les femmes.

Nous avons aussi pu constater clairement que certaines des femmes purgeant une peine de ressort fédéral ne souhaitent aucunement traiter avec du personnel masculin. Cela étant posé, nous maintenons qu'il ne devrait pas y avoir d'intervenants de première ligne de sexe masculin dans les établissements pour femmes. Des hommes peuvent être utilisés pour des emplois contractuels comme des enseignants, des psychologues, des superviseurs à l'emploi et ainsi de suite, et cela s'est déjà fait. En tant qu'organisation, l'Association ne s'oppose pas à ce que des hommes occupent de tels postes.

c) *Selon vous, y a-t-il des raisons valables d'exiger qu'il n'y ait que des intervenants de première ligne de sexe féminin dans les établissements pour femmes? Dans l'affirmative, énumérez les raisons qui justifieraient une telle exigence générale. Dans la négative, précisez pourquoi vous n'êtes pas favorable à une telle approche.*

La position de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry est très claire. Il existe des raisons légitimes d'exiger qu'il n'y ait que des intervenants de première ligne de sexe féminin dans les prisons pour femmes. Ainsi, l'*Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus* des Nations Unies pose les normes minimales à respecter par le Canada. L'Association trouve ridicule l'attitude du Service correctionnel du Canada qui affecte des hommes à ces postes sous prétexte que cela fournit un milieu normatif aux détenues.

Il est reconnu depuis fort longtemps que les conditions de détention ne représentent pas les normes de vie dans la collectivité qui étaient celles des détenues avant leur incarcération ou qui le seront à leur sortie de prison, particulièrement pour certaines détenues qui ont un lourd passé de violence physique et sexuelle. L'argument en faveur de la normalisation ne tient pas compte des restrictions majeures à la liberté associées à une peine d'emprisonnement; il faut ajouter à cela l'absence de possibilités pour les femmes à risque d'avoir accès à une aide officielle. Si l'on fait exception d'autres limites économiques et sociales et de la peur, les femmes de la collectivité qui n'ont pas à purger une peine peuvent choisir de rester dans une relation abusive ou violente, ou la quitter.

De plus, il y a déjà des preuves que les critères rigoureux de sélection et de formation mis en place par le Service correctionnel du Canada pour les nouveaux employés ne sont plus appliqués avec la même ferveur. Des membres du personnel, de même que des détenues, nous ont dit que certains des hommes embauchés récemment pour travailler dans les prisons ne sont pas tout à fait aptes à occuper leurs postes et qu'ils n'ont pas été soumis au processus de sélection et de formation qui avait cours pendant la première ou la deuxième année de fonctionnement des nouvelles prisons.

Pour toutes ces raisons, l'Association estime qu'il n'y a pas d'autre solution que d'imposer une règle générale interdisant aux hommes d'occuper des postes d'intervenant de première ligne auprès des détenues. En conséquence, nous estimons que l'exemption actuelle dont bénéficie l'établissement d'Edmonton pour femmes devrait être étendue à d'autres établissements et devenir la norme pour toutes les prisons pour femmes.

d) Selon vous, y a-t-il des raisons légitimes de restreindre les tâches d'intervenants de première ligne de sexe masculin dans les établissements pour femmes? Quelles sont les restrictions? Dans quelles circonstances devraient-elles s'appliquer? Quelles sont vos raisons d'appuyer ces restrictions?

Comme il est précisé plus haut, l'Association estime qu'il existe des raisons légitimes de limiter les tâches des travailleurs masculins dans les prisons pour femmes. De fait, les dispositions de promotion sociale contenues dans la *Charte canadienne des droits et libertés* permettent d'imposer de telles restrictions et les obligations internationales du Canada l'exigent. L'Association soutient également que les restrictions qui s'appliquent actuellement aux tâches des intervenants de première ligne de sexe masculin montrent que le SCC est implicitement d'accord sur la position adoptée par l'ACSEF. En limitant les responsabilités des intervenants de première ligne de sexe masculin à des pratiques de sécurité qui ne portent pas atteinte à la vie privée, le SCC a modifié les descriptions de travail des hommes et créé une situation de déséquilibre où les intervenants de première ligne doivent se charger de toutes ces procédures.

Selon nous, cette situation est nettement au détriment des intervenantes de première ligne et entraîne une différenciation importante dans la nature du travail et la manière dont les détenues perçoivent les hommes et les femmes qui agissent comme intervenants de première ligne. En l'occurrence, les femmes sont responsables du counselling et du soutien pour les détenues et elles doivent de plus exécuter des tâches liées à la sécurité comme les fouilles à nu et les fouilles par palpation.

Compte tenu que la plupart des détenues, particulièrement celles qui ont été victimes d'abus et de violence physique et sexuelle, nous ont dit qu'elles assimilaient les fouilles à nu à une agression sexuelle et que ces fouilles leur amenaient souvent à avoir des flashbacks des actes de violence dont elles avaient été victimes, il ne faut guère s'étonner que les femmes préfèrent traiter avec des hommes qui ne peuvent les soumettre à de telles dégradations. De plus, et nous en avons déjà parlé, certains des hommes qui ont été embauchés au départ par le SCC pour occuper des postes d'intervenant de première ligne sont des personnes très sensibles, chaleureuses et douces.

Ces hommes se trouvent dans la situation privilégiée de mettre leurs compétences au service des femmes; par contre, les intervenantes de première ligne se plaignent souvent d'être seules et de ne pouvoir utiliser leurs compétences pour aider les détenues parce qu'on s'attend qu'elles fassent le « sale travail », comme l'a précisé une intervenante. Certaines ont travaillé pendant des années auprès des femmes à titre de conseillère en situation de crise et dans des maisons de transition, de travailleuse sociale, de prestataire

de services pour la société Elizabeth Fry et ainsi de suite. Quelle ironie et quelle perte que ces personnes ne puissent mettre leurs compétences au service des détenues en raison de la présence d'intervenants de première ligne de sexe masculin dans l'établissement.

e) *Devrait-il y avoir un mécanisme de présélection spécial pour l'embauche d'intervenants de première ligne de sexe masculin ou de tout intervenant de première ligne qui souhaite travailler dans un établissement pour femmes? Le cas échéant, quelle formation supplémentaire devrait-on donner aux agents de correction?*

Compte tenu de notre position concernant la présence d'hommes dans des postes d'intervenant de première ligne dans les prisons pour femmes, je me contenterai de répondre à la seconde partie de la question. L'Association estime que tous les membres du personnel devraient faire l'objet d'une présélection et recevoir une formation appropriée avant de travailler auprès de détenues. De plus, nous appuyons le modèle de formation élaboré par les femmes autochtones et mis en œuvre avec l'aide des premiers employés qui ont travaillé au pavillon de ressourcement Okimaw Ohci. Selon nous, tout le personnel du SCC qui travaille auprès de détenues profiterait grandement d'une telle formation.

Ainsi que l'exprimait Madame la juge Arbour et plus récemment le Groupe de travail sur l'examen de l'isolement préventif du SCC, trop de membres du personnel violent les droits des prisonniers par ignorance plutôt que par malice. Tous devraient suivre une formation initiale et bénéficier d'une formation professionnelle continue sur la législation et les politiques, particulièrement la *Charte canadienne des droits et libertés*, le *Code des droits de la personne* et la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, et aussi en communication, en relations interpersonnelles et en résolution de conflits

f) *Comment peut-on répondre aux questions et aux besoins des femmes qui ne veulent pas de la présence d'intervenants de première ligne de sexe masculin dans leurs unités résidentielles?*

Compte tenu de notre position concernant certaines des questions précédentes, j'estime que notre position sur cette dernière question est claire. Nous ne croyons pas que les femmes doivent traiter avec des intervenants de première ligne de sexe masculin dans leurs unités résidentielles. De plus, nous sommes convaincus que la loi est favorable à l'idée que les femmes ne devraient jamais être forcées d'accepter la présence d'hommes dans leurs unités résidentielles. Nous savons qu'il y a eu des abus aux protocoles et aux politiques en vigueur interdisant aux hommes d'entrer dans ces unités. Nous savons aussi, tout comme vous, que la plupart des femmes refusent de signaler ces incidents par crainte de représailles. Il y a aussi la nature très fermée du SCC et son intransigeance à aborder les problèmes internes qui préoccupent l'ACSEF en ce qui a trait à la capacité des détenues d'obtenir de l'aide, sans parler d'obtenir justice lorsque de telles transgressions surviennent.

g) *L'approche actuelle pour le traitement des plaintes et des griefs pour inconduite sexuelle de la part d'employés déposés par des femmes purgeant une peine de ressort fédéral donne-t-elle des résultats? Dans la négative, quels changements recommanderiez-vous à la politique, à la réglementation ou à la législation?*

Il est clair pour ceux d'entre nous qui travaillons dans ou pour le milieu des prisons pour femmes que les détenues craignent de plus en plus de porter plainte ou de présenter des griefs au sujet du comportement du personnel du SCC de la prison où elles se trouvent. Les femmes évoquent des menaces ouvertes et subtiles pour justifier leur hésitation à se prévaloir des mécanismes légitimes et législatifs de règlement des plaintes et des griefs.

Il est courant que les femmes détenues dans les prisons régionales pour femmes ou au pavillon de ressourcement Okimaw Ohci expriment des craintes basées sur les menaces claires ou voilées du personnel selon lesquelles, si elles devaient porter plainte, cela pourrait être une indication qu'elles sont soit malheureuses, soit mal adaptées aux prisons régionales. De tels commentaires sont en fait des affirmations ou des menaces déguisées signifiant que, si les délinquantes sont malheureuses dans les prisons régionales ou au pavillon, elles peuvent toujours être transférées dans l'une des unités d'isolement à sécurité maximale des prisons pour hommes.

Le contraire est vrai pour les femmes incarcérées dans les unités d'isolement à sécurité maximale dans les prisons pour hommes. Nombre d'entre elles disent être découragées de porter plainte ou de déposer des griefs contre le personnel, qui leur rappelle que pour obtenir une cote de sécurité moyenne et avoir la possibilité de demander un transfèrement vers l'une des prisons régionales ou au pavillon de ressourcement Okimaw Ohci, elles doivent faire la preuve d'un « bon comportement » et que leur priorité est de travailler en vue de leur transfèrement éventuel dans une prison régionale.

Les femmes nous parlent souvent de cas où, après avoir porté plainte ou déposé un grief, elles sont confrontées par le personnel en cause et « invitées » à opter plutôt pour un processus de « médiation ». Les femmes disent ressentir des pressions énormes pour qu'elles retirent tout document déposé à cette étape. Bien que nous rapportions souvent ces cas au Bureau de l'enquêteur correctionnel et qu'il mène une enquête approfondie, les détenues sont souvent incitées à ne pas aller plus loin.

Plutôt que de compter uniquement sur les mécanismes de règlement des plaintes et des griefs, il vaudrait mieux avoir un mécanisme de vérification pour s'assurer que le SCC respecte les dispositions de la loi, de la réglementation et des politiques. De plus, la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* devrait être modifiée afin d'obliger le Service correctionnel du Canada à agir dans les cas d'infraction documentée qui lui sont signalés par le Bureau de l'enquêteur correctionnel. En outre, le Bureau de l'enquêteur correctionnel devrait rendre compte directement au Parlement, et l'alinéa 77*b*) de la Loi devrait être modifié pour exiger que le solliciteur général crée un Comité consultatif national des femmes, présidé par l'ACSEF, qui serait chargé de conseiller le SCC et de vérifier que la prestation de services correctionnels aux femmes

purgeant une peine de ressort fédéral est conforme à la loi du pays et aux ententes internationales.

h) Selon vous, devrait-il y avoir une politique officielle sur le harcèlement sexuel applicable à de tels comportements à l'endroit des détenues? Dans l'affirmative, devrait-il y avoir une politique distincte sur le harcèlement de délinquantes par des employés dans le cadre d'une politique plus générale sur le harcèlement sexuel (personnel/personnel, personnel/détenues, détenues/détenues) ou d'une politique générale sur le harcèlement (en raison de la race, du sexe, etc.)?

L'Association croit fermement qu'il devrait y avoir une politique officielle relative au harcèlement sexuel portant sur le comportement du personnel à l'endroit des détenus. Malgré qu'il y ait déjà une politique distincte sur le harcèlement visant uniquement le personnel, la relation de confiance et d'autorité qui existe entre les détenus et le personnel exige des politiques particulières en matière de harcèlement. Il faut de telles politiques pour traiter du racisme et du harcèlement à l'égard des femmes. L'ACSEF estime aussi que les relations entre le personnel et les détenues ne peuvent être que coercitives et non « consensuelles ».

i) Comment une approche nationale permettrait-elle de reconnaître ou d'incorporer le droit particulier des Premières nations à l'autonomie gouvernementale, y compris l'exploitation d'établissements autochtones?

L'ACSEF vous recommande d'appuyer les recommandations des femmes autochtones et de travailler avec elles, particulièrement avec celles qui œuvrent dans les cercles de planification et de vision et qui ont démontré leurs qualités de leaders dans le cadre des activités du pavillon de ressourcement Okimaw Ohci. L'Association appuierait l'élaboration de mécanismes de vérification et de soutien pour les détenues des Premières nations.

j) Comme la présentation de ce troisième rapport annuel marque la fin de notre mandat, quels mécanismes devrait-on éventuellement envisager pour assurer une surveillance à long terme ou permanente?

Comme nous l'avons précisé plus haut à la question (g), nous aimerions beaucoup que vous appuyiez la création d'un organisme national autorisé dont les fonctions de vérification comprendraient le suivi de notre rapport et de nos recommandations. Ce mandat de vérification pourrait être subdivisé en secteurs interreliés englobant des questions comme la planification de l'intégration communautaire, la programmation dans les établissements, le harcèlement sexuel et la vérification de la dotation mixte, les mécanismes de règlement des plaintes et des griefs, etc. Nous recommanderions, en outre, de modifier la loi afin que la responsabilité en cas de transgression incombe directement au Service correctionnel du Canada. Le SCC serait alors tenu de corriger toute infraction à la loi signalée par le Bureau de l'enquêteur correctionnel, par vous-mêmes et par d'autres.

Nous favorisons aussi le prolongement de votre mandat afin que vous continuiez de recueillir des renseignements sur les résultats de la dotation mixte dans les prisons pour femmes. Nous estimons que cette vérification n'a pas porté sur une période suffisamment longue pour vous permettre d'évaluer les conséquences de la présence d'intervenants de première ligne de sexe masculin dans les prisons pour femmes. Nous craignons aussi que le SCC ne soit pas disposé à poursuivre la collecte de données sur cette question après que votre mandat aura pris fin. Malheureusement, c'est ce qui s'est produit à la suite de la publication du rapport de la *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*. De même, l'intransigeance du SCC exposée par les tribunaux dans les affaires *Proctor*, *Gentle* et d'autres causes montre bien qu'il faut soumettre le SCC à une vérification continue. En terminant, je me permets de citer les propos de Madame la juge Arbour :

> *« Pour ce qui est des questions correctionnelles d'ordre général, cette enquête a révélé une absence troublante d'engagement de la part du Service correctionnel à l'égard des idéaux de la justice. Je suis fermement convaincue qu'une supervision judiciaire accrue est essentielle. Les deux domaines dans lesquels le Service s'est révélé le plus fautif sont la gestion de l'isolement et l'administration du processus de règlement des griefs. Dans les deux domaines, les carences révélées par les faits étaient sérieuses et préjudiciables aux détenus à tous les égards, notamment en sapant leurs possibilités de réadaptation. Rien ne permet de suggérer que le Service soit disposé ou capable de s'amender sans une orientation et un contrôle judiciaires. »*
>
> *(page 214 du* Rapport de la Commission Arbour*)*

J'espère que ce qui précède vous aidera à mener à terme le mandat qui vous a été confié par le Service correctionnel du Canada. N'hésitez surtout pas à communiquer avec nous si vous avez des questions ou si vous avez besoin de renseignements supplémentaires sur notre position. Nous vous souhaitons tout le succès voulu jusqu'à la fin de votre mandat. Sachez que nous sommes favorables au prolongement de ce mandat. Nous vous remercions d'avoir consulté notre Association de même que les autres parties qui s'intéressent aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral.

Veuillez agréer, Mesdames, l'expression de mes sentiments distingués.

Kim Pate
Directrice générale

c. c. : Membres de l'ACSEF